RAPPORT DU

Commissaire à la jeunesse de l'Ontario

KEN DRYDEN

87-02690/

RAPPORT DU

Commissaire à la jeunesse de l'Ontario

1986

Table des matières

Introduction i

Première partie—Le chômage 1

Deuxième partie—Préparer l'avenir 43

Troisième partie—Conclusions 57

Introduction

J'ai été nommé Commissaire à la jeunesse de l'Ontario il y a plus de deux ans, en mai 1984. Statistiquement, la pire récession depuis les années 1930 avait pris fin quelques mois auparavant et la reprise économique avait commencé. Mais son effet sur le chômage était lent et décourageant. Plus de 184 000 jeunes, soit 14,9 % de la population active ontarienne âgée de 15 à 24 ans, étaient sans emploi. Dans son Budget de 1984, le gouvernement de l'Ontario a résolu de concentrer ses efforts sur le chômage des jeunes par l'augmentation des dépenses, le lancement de plusieurs nouveaux programmes d'emplois et de formation des jeunes et la création d'un nouveau poste, le Commissaire à la jeunesse de l'Ontario, pour coordonner et superviser l'ensemble des programmes destinés à la jeunesse. Ce Rapport, qui coïncide avec la fin de mon mandat de Commissaire à la jeunesse, a pour but de dégager les leçons de l'expérience vécue pendant ces deux années et de proposer certaines suggestions pour l'avenir.

Dans ce rapport, j'ai choisi de ne pas mettre l'accent sur les programmes, provinciaux ou fédéraux, destinés à la jeunesse. Dans une large mesure, les conseils que j'ai donnés aux gouvernements sur ces programmes se reflètent dans les changements qui se sont produits au cours des deux dernières années. J'ai très peu de choses à ajouter à cet égard. On a en outre créé un ministère (le ministère de la Formation professionnelle) afin de regrouper les programmes de formation qui étaient perdus dans des ministères sans mandat de formation, afin de faire de celle-ci sa principale priorité. Un ensemble confus de programmes destinés à la jeunesse a été rassemblé sous *un seul* programme, L'AVENIR. L'accent porte toujours sur les jeunes "désavantagés", mais cette fois de façon plus marquée. Cela dit, le problème réel n'est pas l'administration ni la prestation des programmes. C'est le chômage des jeunes. Les véritables questions sont les suivantes : "Quelle est la situation du chômage?" "Pourquoi ne peut-on pas mieux résoudre ce problème?"

Le chômage relève traditionnellement du domaine des économistes. Or, n'étant pas un économiste, j'ai choisi de ne pas écrire mon rapport

comme un traité d'économie. Le Rapport de la Commission Macdonald et d'autres études ont fourni des données plus poussées que je ne pourrais le faire dans cette perspective. La question n'est pas là. Les taux de chômage élevés de la dernière décennie et ceux prévus pour la prochaine décennie créent des difficultés énormes et persistantes. Pour un économiste, c'est la preuve qu'il existe des problèmes économiques sous-jacents. Le chômage est un *symptôme* de ces problèmes. C'est l'aspect "résiduel" de la question, le résultat des facteurs et des politiques macroéconomiques et microéconomiques qui n'a pas été traité de façon à produire les effets voulus. À cet égard, il n'est pas nécessaire de traiter les symptômes, mais de se servir des politiques plus efficacement. Si nous pouvons résoudre le problème, le symptôme disparaîtra.

Mais il faudra peut-être du temps. Pour un économiste, toutefois, le temps n'est pas un ennemi. Ce qui compte, c'est de savoir se rendre du point A au point B en se fixant une trajectoire correcte et en s'y tenant. La Commission Macdonald avait essayé d'établir une telle trajectoire. Elle offrait un plan économique pour l'avenir. Mais avec un mandat qui portait sur une période de dix ans, elle pouvait s'offrir le luxe d'éviter le sentiment d'urgence de la vie quotidienne. C'est ce manque de sentiment d'urgence qui limite, à mon avis, aussi bien le Rapport de la Commission Macdonald que les observations de l'économiste.

Car le temps est très important. C'est parfois le *cœur* de la question. Nous sommes maintenant dans la deuxième décennie de taux de chômage élevés. Le temps passe. La vie suit son cours et les chômeurs sont pour la plupart encore chômeurs. Quel est le poids réel du temps? S'il faut plus de temps pour se rendre du point A au point B, devrait-on revoir la question du chômage et la traiter de façon différente? Est-ce que ça change quelque chose si c'est plus difficile, s'il faut plus de temps, s'il y a plus d'incertitudes et si ça coûte plus cher d'aller du point A au point B? En fait, arrive-t-il un moment où un symptôme devrait être considéré et traité comme un problème? Où le prix, en termes du nombre de chômeurs et des mythes sociaux fondamentaux qui risquent d'être remis en question (l'impression d'avoir des débouchés, l'absence de division de classes, etc.), devient si élevé que les politiques *directes* s'avèrent une nécessité? Où il s'est écoulé assez de temps pour que l'équilibre économique ne semble plus se situer au point A ou au point B, mais quelque part entre les deux? Arrive-t-il un moment où le problème du chômage devrait être attaqué en tant que tel?

Je ne peux pas accepter le fait que les chômeurs soient des éléments résiduels considérés comme un symptôme qui doit être traité en tant que tel. Ce n'est pas suffisant d'attendre que le temps et les politiques *liées au chômage* arrangent les choses. Il y a trop de gens qui paient un

prix trop élevé. Le chômage devrait être attaqué de front.

Le point de vue de l'économiste sur le chômage est important. Mais il y en a d'autres, manifestement nécessaires, qui méritent d'être considérés. Ce rapport vise à exposer l'un de ces points de vue.

Le rapport se divise en trois parties. La première partie traite de la nature du chômage, de ses racines historiques, de la façon dont il est perçu et de la manière dont les choses ont changé. Elle présente des données comparatives entre le présent et le passé; elle se concentre sur l'individu et examine l'ampleur des coûts personnels et sociaux du chômage; elle cite les prévisions du chômage pour indiquer ce que nous réserve peut-être la prochaine décennie.

La première partie traite également des politiques et des programmes qui ont été mis en oeuvre pour lutter contre le chômage et les attitudes fondamentales, tant publiques que politiques, qui ont donné naissance à ces politiques et à ces programmes. Elle met l'accent sur les programmes d'éducation et de création d'emplois. Elle traite de l'effet de la croissance économique sur le chômage. Elle mentionne l'attitude et les besoins des employeurs et des jeunes en matière d'emploi, l'assurance-chômage et l'effet des heures supplémentaires et de la réduction des heures de travail. On y examine également les politiques et programmes des autres pays en matière de chômage et de formation.

La première partie tente de rassembler tous les éléments du débat entourant le chômage pour bien faire ressortir ce que nous faisons et ce que nous *ne* faisons *pas*; d'ajouter les effets de tous ces éléments, de tirer une conclusion d'ensemble et de comparer les résultats au problème qui se pose—afin de savoir exactement où nous en sommes et d'expliquer où nous allons.

Le message est troublant. Les chiffres du chômage en Ontario et au Canada sont élevés, historiquement, et le demeureront pendant au moins dix autres années. Les politiques et programmes mis en oeuvre pour résoudre le problème du chômage—assurance-chômage, programmes de création d'emplois et autres—étaient destinés à répondre à des besoins temporaires, à court terme, jusqu'au moment où la reprise économique pourrait créer les emplois nécessaires. La durée et l'intensité de la récession, les changements démographiques et culturels et la nouvelle technologie ont accentué les pressions sur le marché du travail et le moteur de la création d'emplois de l'économie ne peut plus suivre. Les besoins des chômeurs sont devenus permanents et les politiques et programmes destinés à y répondre de plus en plus inadéquats. Les programmes de création d'emplois améliorent la productivité, engendrent une plus grande équité et rendent les gens plus aptes au travail. Or ils créent peu de nouveaux emplois.

La première partie pose la question : "Est-ce suffisant?". La réponse

est formulée ainsi : "Cela dépend—quel est notre véritable objectif de chômage?". Le public, d'après les sondages, indique continuellement que le chômage est sa première préoccupation. Les gouvernements répondent par des politiques et des programmes qui peuvent réduire les taux de chômage, mais seulement lentement, de façon limitée. Peut-on dire alors que l'objectif est le plein emploi (quelle qu'en soit la définition), ou seulement plus d'emplois? La réponse à cette question est cruciale, car les aspirations politico-publiques, les perceptions, les engagements pris, les mesures entreprises, la nécessité d'en faire plus, ou moins—les résultats eux-mêmes—en dépendent.

La première partie part du principe que le plein emploi ne dépend pas de tel ou tel politique ou programme, mais de l'existence d'un consensus social en faveur du plein emploi. Il fut un temps où le plein emploi était le corollaire d'une économie bien huilée et où il n'était pas nécessaire d'avoir un consensus formel. De nos jours, pour atteindre le plein emploi, il faut faire un choix et pour y arriver on doit obtenir un consensus général. Les illusions et les confusions qui entourent le chômage, ce que nous faisons et ce que nous avons promis de faire détournent ceux qui le veulent bien sur des chemins d'espoir et de facilité, mais aussi de futilité, et empêchent le consensus. Car si la même médecine, un peu plus forte et améliorée, ainsi qu'une économie vigoureuse, peuvent créer le plein emploi, c'est tant mieux. Mais elles ne le feront pas.

La première partie ne se concentre pas particulièrement sur la jeunesse, ni sur l'Ontario, ni sur les changements de politiques ou de programmes qui pourraient apporter des avantages marginaux. Elle souligne que la question n'est pas l'aptitude au travail ni la croissance économique. Elle ne porte pas sur les changements technologiques, ni même sur l'emploi lui-même, bien que chacun de ces éléments constitue une distraction tentante. *La question est le chômage*. Pour que nous puissions faire mieux, la première partie conclut que nous devons bien comprendre où nous en sommes, et à partir de là, exprimer un consensus politico-public sur notre objectif de chômage, c'est-à-dire, où nous voulons aller. C'est de là qu'il faut partir, si nous voulons véritablement faire des progrès sur le plan du chômage.

La deuxième partie représente un aspect secondaire. Elle étudie le marché du travail actuel et futur et présente des suggestions sur la façon dont nous pouvons préparer au mieux les jeunes pour qu'ils puissent remplir les emplois *disponibles*. Il ne faudrait pas considérer cette partie comme un plan ni un document d'accompagnement de la première partie, sauf dans la mesure où le chômage est le résultat de compétences inadéquates ou inadaptées. Elle souligne le fait que *l'aptitude au travail et l'emploi ne sont pas identiques*. Bref, une personne peut être apte à

faire un travail mais ne pas avoir d'emploi parce qu'il n'y en a pas. D'autre part, une personne qualifiée ne transforme pas un emploi sans qualification en un emploi qualifié. Il y a, et il y aura toujours, dans l'économie, de nombreux emplois non qualifiés, dont pratiquement personne ne veut. Mais une meilleure éducation et une meilleure formation peuvent aider à rendre plus de gens *compétitifs* pour les emplois disponibles, en particulier les emplois qualifiés, et rendre l'économie plus productive en général. Cela aurait pour effet de créer plus d'emplois, et de meilleurs emplois. L'aptitude au travail, la productivité et l'équité sont d'importantes questions d'emploi en elles-mêmes et la deuxième partie se penche sur ces questions.

La deuxième partie se tourne vers l'avenir et donne des indications sur le genre d'aptitudes qui seront nécessaires. Étant donné l'accélération rapide du rythme des changements, les gens devront avoir des aptitudes et des attitudes plus adaptables pour pouvoir s'accommoder plus facilement des changements. L'utilisation croissante de la technologie entraînera une diminution du travail physique, mais exigera davantage d'aptitudes conceptuelles et analytiques et de compétences en mathématiques et en solution de problèmes. Les emplois manufacturiers continueront d'être éliminés, poussant de plus en plus de gens vers les emplois de services, avec le genre d'aptitudes individuelles et collectives qu'ils exigent.

Il est certain que ces changements, et d'autres, font que les établissements qui préparent les jeunes pour l'avenir doivent aussi changer. Un système d'éducation en série adapté aux besoins d'une économie de production en série, maintenant dépassée, doit s'adapter aux besoins d'une économie basée de plus en plus sur la connaissance. Ce système doit être destiné à tous les élèves, car ils font tous face au même avenir. Cela dit, pour des raisons de productivité et d'équité, et à cause de négligences du passé, il faudrait donner la priorité à la préparation des élèves qui quittent l'école chaque année en très grand nombre.

Quarante pour cent des élèves de neuvième année de l'Ontario *ne* finissent *pas* leur douzième année; 76 % *ne* finissent *pas* leur treizième année; seuls 31 % d'entre eux vont au collège ou à l'université. Ces chiffres ne comprennent pas les élèves des écoles privées ni ceux qui retournent à l'école en tant qu'adultes.

En Ontario, 19,4 % des jeunes entre 15 et 19 ans ayant quitté l'école étaient au chômage en 1981 (dernière année pour laquelle nous avons des chiffres sur les jeunes de 16 ans). Mais pour les jeunes de 16 ans, le chiffre était de *35,0* %; pour ceux de 17 ans, *27,5* %. (Pour les jeunes âgés de 18 et 19 ans, les chiffres étaient de 17,4 % et 15,6 % respectivement).

Les décrocheurs doivent en payer le prix. Le plus souvent, ils sont

sans emploi. S'ils ont un emploi, il s'agit la plupart du temps d'un travail n'exigeant aucune qualification ou sans avenir. Il devrait y avoir une façon plus productive, tant personnellement que socialement, de passer les dernières années de sa jeunesse.

La deuxième partie poursuit la discussion sur le système d'éducation commencée dans la première partie. L'école est le principal moyen de socialisation, de formation, d'orientation et de préparation des jeunes à l'avenir dans notre société. Les écoles offrent une voie bien tracée, bien suivie et très souhaitable vers cet avenir. Les enseignants, les orienteurs et les parents, qui ont suivi cette voie eux-mêmes, servent de guides. L'école élémentaire débouche sur l'école secondaire, qui débouche sur le collège ou l'université, qui débouche (plus facilement) sur un emploi plus qualifié et mieux rémunéré. Et tout au long de cette voie, *dans* le système, il y a des objectifs à atteindre—un diplôme, un degré—reconnu et souhaitable, une source de fierté, une marque de réussite.

Mais en chemin il y a aussi beaucoup de jeunes qui décrochent et qui n'atteignent aucun de ces objectifs; la plupart n'en atteignent qu'un seul. Que devient alors leur nouvel objectif, leur nouvelle voie vers un emploi qu'ils ont choisi? Qui est là pour les guider?

Les questions commencent à se poser avant que l'élève ne quitte l'école. L'élève est dirigé dans telle ou telle voie; les messages deviennent de plus en plus clairs. Pour lui, le système éducatif n'a qu'une seule issue—avoir 16 ans pour enfin quitter l'école. Le système reste responsable de ceux qui restent dans ses murs. Une fois qu'ils ont atteint l'âge de fin d'études et qu'ils quittent l'école, la responsabilité disparaît. Ils ont besoin de plus de temps, d'efforts, de patience, de ressources dans le système. Et pourtant, s'ils quittent l'école, la responsabilité du système disparaît et le prix qu'ils paient est faible. Cette psychologie ne marche pas. Les encouragements et les découragements présents conspirent contre le succès. Bref, la deuxième partie suggère que par sa structure, le système éducatif favorise le succès chez ceux qui réussissent mais renforce l'échec chez ceux qui ne le font pas.

Il est essentiel que ces jeunes aient un objectif *au sein du système* et que celui-ci soit offert *dans le cadre du système.* Il doit s'agir d'un objectif constructif, sensé, qui ouvre la voie sur des possibilités successives qui leur donne *l'impression d'avoir des débouchés* véritables. Le système doit viser à récompenser le temps et les efforts requis pour obtenir des résultats valables.

La deuxième partie souligne que la société fait un investissement financier énorme en faveur des jeunes gens qui restent dans le système éducatif. Elle suggère un engagement financier semblable pour ceux qui le quittent. Les gouvernements offrent une variété de programmes—création d'emplois, formation, orientation et autres—à ceux qui quittent.

Ils versent également des montants disproportionnés à ces jeunes gens par l'augmentation des coûts du bien-être social, des services de santé et de sécurité publique et par la perte de revenus fiscaux.

La deuxième partie suggère quelque chose de plus constructif. Elle propose un système d'éducation et de formation, très semblable au "double système" des Allemands, qui offrirait deux années de formation scolaire et professionnelle à l'âge où les élèves quittent l'école (parmi lesquels les taux de chômage sont les plus élevés) à tous ceux qui le voudraient. Le système serait lié au programme d'études des écoles secondaires et à d'autres programmes de formation, d'apprentissage ou de niveau collégial. Le plus important, c'est que ce système soit *sous la responsabilité du système éducatif.*

La troisième partie fait le rapprochement de certains des points présentés et offre certaines conclusions et recommandations.

Un dernier point. Une bonne partie de ce rapport sert à faire ressortir les limites des programmes de création d'emplois et à critiquer la façon dont nous éduquons et formons les élèves qui ne s'intéressent pas aux études. En Ontario, nombre de gens participent à l'orientation, la préparation et la formation des jeunes, ainsi qu'à des programmes d'éducation professionnelle et coopérative. Leur travail ne fait pas partie du courant général de l'emploi ni de l'éducation. Il ne jouit pas du prestige de la haute technologie ni du travail auprès d'élèves doués. Bref, si on opte pour ce genre de travail, c'est parce qu'on y croit et qu'on se dévoue à cette tâche. Certaines de ces personnes prendront pour des attaques personnelles des observations qui visent en fait la question principale. D'autres diront que le problème vient de ces gens-là. Or cela serait injuste et malheureux. En Ontario, dans les domaines du chômage et de la formation, nos réalisations sont nettement insuffisantes. Sans ces gens-là, ces réalisations seraient beaucoup moindres.

D'ailleurs, mon propos dans ce rapport n'est pas de distribuer le blâme, mais de mieux faire comprendre la situation. Les personnes à blâmer sont toujours au centre d'un problème et sont donc essentielles au processus correctif. Les personnes blâmées auront aussi tendance à se défendre, à se faire l'avocat du diable, et peut-être même à s'opposer vivement aux changements proposés. La véritable question est certainement de savoir ce que nous allons faire à partir de maintenant.

PREMIÈRE PARTIE

Le chômage

Au cours de mon mandat, je me suis rendu compte que le chômage est un problème intangible. D'une part, il s'agit d'un problème particulier issu d'une éducation, d'une formation et d'aptitudes inadéquates, d'aspirations et d'attitudes irréalistes vis-à-vis du travail. C'est aussi un problème social entraîné par un ensemble complexe de circonstances—revenu et structure familiaux, nutrition, santé, logement, niveau de scolarité et autres—qui barrent la route aux débouchés. Le chômage est, en partie, un problème institutionnel influencé par les programmes et les politiques—assurance-chômage, salaire minimum et autres—qui offrent d'importants avantages sociaux, bien que ce soit au prix d'un certain niveau de chômage. C'est un problème de démographie et de culture qui embrasse des questions aussi diverses que l'immigration, les migrations et l'explosion démographique d'après-guerre, la participation accrue des femmes au marché du travail; une mentalité historique d'employés à une époque qui favorise l'émergence des petites entreprises et l'esprit d'entrepreneurship. Cela dépend où on vit, d'où on vient, du Nord ou du Sud de l'Ontario et c'est aussi une question de race et d'origine ethnique. Il s'agit d'un problème global, lié aux politiques fiscales et monétaires de Washington et de Tokyo, qui semble hors de *notre* portée si c'est hors de *leur* portée. C'est également un problème systémique, un produit de notre système économique, qui empire de temps en temps, puis s'améliore, sans jamais disparaître.

C'est un problème auquel il y a plusieurs solutions—individuelles, sociales, institutionnelles, culturelles, régionales, globales, systémiques—des solutions au problème global et aux problèmes individuels, au chômage en tant que question politique et en tant que problème dévastateur pour chaque personne sans travail.

C'est cette complexité et cette diversité qui rendent en partie le chômage intangible. Tel un ballon de baudruche, il grossit d'un côté lorsqu'on le serre de l'autre. Comment peut-on cerner ce problème afin d'y faire face correctement? Avec le temps, une fois dépassé le stade de la colère, de la frustration et de la résignation, il devient tentant de

ramener cette complexité à une simple expérience personnelle, à une perspective anecdotique—le gamin qui veut commencer au sommet de l'échelle, le détenteur d'un doctorat qui fait du porte à porte—pour caractériser le problème et se contenter d'une explication simplifiée. C'est ça le chômage; voilà, par conséquent, ce que nous devons faire. Mais, bien qu'elle offre une satisfaction temporaire, ce genre de simplification ne sert qu'à rendre le problème encore plus intangible.

Le problème du chômage

Le chômage est une mauvaise nouvelle. Il peut représenter une mauvaise nouvelle pour tous de certaines façons qui peuvent être expliquées et que nous pouvons comprendre—une perte de production pour l'économie, une moins bonne qualité de vie pour tout le monde—mais ce ne sont pas là des facteurs que le public associe généralement au chômage. Un bon nombre de personnes estiment que le chômage est une situation fort malheureuse pour quelques-uns, mais qui ne les concerne pas. En règle générale, peu de gens désirent entendre parler ou discuter longuement des problèmes qui affectent les autres. Alors nous trouvons de bonnes nouvelles à annoncer—le taux de chômage est tombé à 9,7 % à l'échelon national, dix ou vingt jeunes gens de Simcoe ou Hawkesbury ont lancé leur propre entreprise. C'est vrai qu'il y a de bonnes nouvelles et nous en avons besoin pour nous encourager à poursuivre nos efforts.

Or les bonnes nouvelles peuvent aussi être distrayantes et trompeuses, et nous inciter à relâcher notre vigilance puisqu'en fin de compte, ce que nous avons accompli est peut-être suffisant. Le verre qui est à moitié plein est aussi à moitié vide. Les mauvaises nouvelles ont une nature intangible parce que nous le voulons ainsi. Il en va de même pour les problèmes complexes. C'est une chose d'avoir un problème, c'en est une autre lorsque ce problème, comme le chômage, est difficile à résoudre. En outre, si le public pense que le gouvernement peut résoudre le problème et que c'est précisément son rôle, et si celui-ci ne fait rien pour désavouer cette conviction, mais ne peut pas résoudre le problème, du moins pas dans les proportions ni de la façon espérées, qu'arrive-t-il? La réponse est prévisible. Comme l'affirmera n'importe quel psychologue, personne ou organisation, le gouvernement, dans ce cas, trouvera un moyen de s'en tirer. Et la méthode empirique utilisée pour s'en sortir est que, quand on ne peut pas changer quelque chose, on change la façon dont c'est perçu. Dans ce cas, le véritable objectif est-il de *résoudre* le problème du chômage des jeunes? Ou est-il de gérer et de contrôler le problème et de créer plus d'emplois pour les jeunes? Ce

n'est pas la même chose. S'agit-il de faire ce qui semble réalisable ou ce qui est nécessaire? Cela n'est jamais très clair. Le public cherche des solutions. Les politiciens répondent avec des programmes, des politiques et des crédits qui améliorent les choses, mais qui ne sont pas des solutions. Ainsi donc, les questions vont de l'un à l'autre sans être clairement formulées ni résolues. On évite les réponses; le problème nous échappe.

Il y a une expression dont se servent les psychiatres pour décrire la réticence des gens à s'abandonner à des sentiments que la compréhension de la misère humaine pourrait les amener à ressentir. Il s'agit de "torpeur nucléaire", expression née de la course aux armements. Dans ce cas, les gens "évitent d'acquérir des données qui rendraient de vagues craintes assez précises pour nécessiter une action décisive," et "ils trouvent le moyen d'ignorer les conséquences de l'information qu'ils laissent passer."[1] C'est ce qui se passe, apparemment, individuellement et collectivement, lorsque nous devons faire face à une question publique qui semble très difficile—la pauvreté, le racisme, le chômage. Nous écartons l'information et ses conséquences afin d'éviter de prendre les mesures nécessaires. La vérité nous libère, mais elle peut aussi causer un horrible gâchis. Elle peut jeter des doutes sur certains mythes et attitudes fondamentaux. Elle peut jeter une lumière préoccupante sur certaines questions délicates à propos de nous-mêmes et de notre société. Elle nous place devant un choix inconfortable, un changement douloureux ou (avec des "données nouvellement acquises") un statu quo moins satisfaisant. Il est plus facile et moins coûteux d'éviter les problèmes et d'entretenir l'illusion. C'est du moins la conviction de la plupart des gens.

Il faut comprendre cet aspect de la nature humaine et savoir reconnaître la "perception engourdie" du public et des politiciens. Il est essentiel, je crois, afin de comprendre ce que nous avons fait jusqu'à présent à propos du chômage, de savoir pourquoi nous n'avons pas fait davantage, et pourquoi le problème du chômage demeure si intangible.

Un phénomène récent

L'oisiveté existe depuis toujours, mais le chômage tel que nous le connaissons actuellement est un phénomène relativement récent, causé par la révolution industrielle. Jusque-là, les gens travaillaient au rythme de leur milieu naturel et de leur culture. Le travail, en plein air, était essentiellement agricole et suivait le calendrier naturel. Les tâches à accomplir variaient selon les saisons et le nombre d'heures qu'on y consacrait dépendait de leur nature. Il y avait donc des périodes de

1. Goleman, Daniel *Vital Lies, Simple Truths* Simon & Schuster (New York, 1985), p. 19.

travail intensif, en été généralement, suivies de périodes de loisirs, généralement en hiver. Pour la plupart des gens, le fruit de leur travail était maigre et les conditions de vie étaient loin d'être idylliques. Pourtant, à l'exception des désastres naturels périodiques, le rythme du travail et la relation qui liait les gens au travail étaient prévisibles et assurés.

En outre, bien des gens étaient des artisans en plus d'être agriculteurs et, pendant les périodes d'oisiveté prévues ou imprévues, ils pouvaient s'adonner à leur autre vocation pour subvenir à leurs besoins. Pour la majorité des gens qui n'avaient pas de terres et qui n'étaient pas des artisans indépendants, il existait aussi des protections culturelles intrinsèques. Les entreprises étaient petites, les employeurs et les employés étaient souvent des amis ou des parents. Durant les mauvaises périodes, ces liens personnels représentaient d'importants obstacles aux mises à pied et les rendaient plus improbables.

En Amérique du Nord, il y avait aussi une ultime protection, la solution miracle—les régions éloignées. Il y avait dans l'ouest des terres arables disponibles, apparemment sans limites, prêtes à accueillir les sans emploi.

Mais au dix-neuvième siècle, les choses ont commencé à changer en Amérique du Nord. La croissance de la population a intensifié les pressions exercées sur les terres. Les emplois non agricoles sont devenus de plus en plus courants et le travail s'est spécialisé. Les méthodes industrielles et la fabrication à grande échelle ont laissé de moins en moins de place à l'artisan à temps partiel. Progressivement, une économie de marché a émergé et renversé l'ordre social et économique existant.

Les gens ont dû se résoudre à se déplacer vers les villes, laissant derrière eux la terre et la garantie de subsistance et d'indépendance qu'elle représentait, leurs familles et leurs amis, ainsi que le solide réseau social de soutien propres à leur milieu. Ils ont dû abandonner une vie de travailleurs indépendants pour devenir employés. La ville leur a apporté de nouveaux débouchés, mais a changé fondamentalement leurs conditions de vie.

En tant qu'employés, ils dépendaient maintenant des autres pour avoir un emploi. Dans les grandes entreprises, c'étaient des gens plus distants et isolés, qui n'étaient ni des amis ni des parents, avec lesquels ils avaient très peu de liens personnels. Le travail se faisait le plus souvent à l'intérieur, indépendamment du rythme des saisons. Exécuté en fonction d'une horloge artificielle, il pouvait être organisé et régularisé pendant certaines heures du jour, certains jours de la semaine, douze mois et quatre saisons par année, selon un rythme de vie et un style dictés par d'autres.

Mais le plus grave, c'est qu'en tant qu'employés, ils n'avaient plus la possibilité de décider des questions touchant leur travail. Lorsque la

situation économique devenait difficile, ayant perdu la protection de leur milieu culturel, leur emploi pouvait disparaître du jour au lendemain, ce qui se produisait souvent.

Les aspirations aussi changèrent. Les longues périodes de travail et de loisirs ne semblaient plus faire partie de la même continuité. Les employés exigeaient un emploi régulier et permanent. En fait, sans terres et sans autre moyen de soutien, ils avaient *besoin* d'un emploi à temps plein et estimaient qu'ils y avaient droit. Les employeurs, quant à eux, avaient aussi changé leurs exigences. Ils évitaient de faire des mises à pied dans le passé à cause des contraintes culturelles et parce qu'ils craignaient que les employés qualifiés, s'ils étaient mis à pied dans les moments difficiles, ne reviendraient pas une fois la situation rétablie. Mais l'entreprise était maintenant plus grande et moins intime et l'industrie avait de plus en plus besoin de travailleurs moins qualifiés. Il arrivait par milliers des immigrants qui pouvaient répondre à ces besoins, formant un réservoir de main-d'oeuvre disponible et sans travail qui pouvait être employée selon les besoins. Les employeurs découvrirent qu'ils pouvaient maintenant mettre à pied des employés durant les mauvaises périodes et se protéger pour les bonnes périodes, sans avoir le moindre remords. La nature du travail et de l'entreprise avait changé. Le travail permanent, bien que de plus en plus nécessaire pour les travailleurs, était de moins en moins sûr.

Dans l'ensemble, ces conditions, dont les racines remontent au dix-neuvième siècle, s'appliquent encore de nos jours. Certaines perceptions ont toutefois changé concernant le chômage. Il y a toujours eu des gens qui ne pouvaient pas travailler. Ceux qui le pouvaient changeaient parfois d'emploi, avec des périodes d'inactivité intercalées. En outre, le chômage était considéré comme une anomalie, le résultat d'une mauvaise conjoncture économique temporaire qui disparaîtrait le jour où la relance s'annoncerait. Cependant, chaque fois que l'économie a ralenti, puis repris, le chômage a diminué, *mais n'a pas disparu*. En fait, il est resté pour caractériser une économie qui, selon d'autres critères, fonctionnait sans problèmes. Le chômage, en fin de compte, était *normal*, le produit de la marche régulière de l'économie et non pas d'un mauvais fonctionnement. Le chômage était, en fait, systémique.

Il en était de même des récessions qui créèrent périodiquement de sérieuses crises de chômage. Il se peut qu'au début elles aient semblé exceptionnelles, irrégulières et évitables. Or elles étaient tout le contraire. Les récessions, parfois fortes, parfois plus faibles, s'avérèrent aussi comme faisant partie du cycle de fonctionnement régulier de l'économie.

Ces vérités désagréables, désormais confirmées par les économistes, n'ont jamais été vraiment acceptées par le public. En effet, il est plus facile d'admettre l'échec individuel que l'échec du système, surtout

lorsqu'on fait partie de la majorité qui a un emploi—on éprouve moins de culpabilité et de responsabilité. D'autre part, si l'emploi est fonction de la valeur et des réalisations personnelles, plutôt que des circonstances et du hasard, le succès peut être considéré comme personnel, avec les satisfactions psychologiques que cela comporte. Ce n'est que dans les périodes de récession, lorsque des amis ou des membres de la famille perdent leur emploi, ou risquent de le perdre, que l'on commence à considérer les chômeurs comme des victimes autant que des vauriens. Malgré tout, ces sentiments peuvent toujours changer, car le ressentiment à l'égard des inactifs est presque toujours présent.

Ces perceptions sont essentielles. La façon dont on comprend le chômage influence la façon dont on le traite, ainsi que l'importance et la priorité qu'on lui accorde. Si on le considère comme une anomalie, on ne s'occupera peut-être que de ses symptômes périodiques. Si on le considère comme systémique, en fonction de l'urgence de la situation et des conditions existantes, on pourrait s'efforcer de changer le système pour essayer d'éliminer le problème une fois pour toutes. Ou, si on accepte le système et si l'on considère que le problème est inévitable, on pourrait planifier à l'avance les politiques et les programmes nécessaires pour les périodes inévitables de dégradation et se concentrer sur ses symptômes supplémentaires afin de le contrôler.

Considéré comme une anomalie, le problème du chômage a historiquement inspiré des réactions qui arrivaient trop tard, lorsque les crises sévissaient déjà, et les programmes étaient rapidement réduits ou éliminés dès le début de la reprise économique. Il y a souvent eu des demandes de restriction de l'immigration, de raccourcissement de la semaine de travail et de bourses de travail pour améliorer l'efficacité du système d'emploi. On incitait les compagnies à améliorer leur gestion et à réduire les mises à pied, on faisait appel au bon sens d'une main-d'oeuvre stable et satisfaite. Les groupes bénévoles et religieux offraient divers autres programmes de soutien. On encourageait les employés à suivre les exigences du marché, à changer d'emploi et à accepter des salaires plus bas, à déménager au besoin pour trouver un emploi. Avec le temps, le gouvernement est devenu l'employeur anticyclique, en affectant des fonds à la création d'emplois pendant les périodes difficiles, en offrant un ensemble de services et de soutien de sécurité, en servant d'agent d'assurance pour les chômeurs qui ne pouvaient trouver d'emploi. Mais derrière tous ces efforts, l'attitude du gouvernement était toujours plus ou moins ambivalente. Les besoins des chômeurs étaient peut-être clairs. Mais le chômage était-il dû à un échec systémique ou à un échec personnel? Si c'est un échec personnel, le gouvernement devrait-il récompenser et encourager cet échec en aidant les chômeurs? Et même si l'échec était systémique, en offrant l'aide nécessaire aux chômeurs, le

gouvernement ne courait-il pas le risque de créer une dépendance?

La méthode la plus neutre, la plus positive, la plus prometteuse et la moins pénible contre le chômage a toujours été la croissance économique. L'idée est que, si l'économie est en expansion, chaque morceau du gâteau devient plus gros et les morceaux sont plus nombreux. Il n'y a pas de problème de redistribution entre les nantis et les démunis, pas de solution avec un plus petit commun dénominateur, pas de lourd fardeau de dépenses gouvernementales pour la création d'emplois ou l'assurance-chômage, mais seulement un peu plus pour chacun, y compris les chômeurs, grâce au bon fonctionnement du système économique. Ce point de vue devient plus intéressant durant les périodes de reprise, lorsque les taux de croissance économique et de chômage évoluent dans des directions totalement opposées. Pendant ces périodes, il semble que les lignes des graphiques devraient rester divergentes. Mais elles ne le restent pas. Historiquement, on se rend compte que la croissance économique a amorti, mais n'a jamais *résolu*, le problème du chômage. Grâce à la mise en oeuvre de technologies radicalement nouvelles, la relation entre la croissance économique et l'emploi semble maintenant beaucoup plus faible.

Aujourd'hui, nous formons une société où les individus sont encore beaucoup plus séparés de la terre et séparés les uns des autres. Nos protections culturelles ont été éliminées depuis longtemps. La culture de l'entreprise, ce sont les affaires, alors que nos protections nous viennent des lois et de la négociation. Et le chômage demeure. Il s'accompagne du même débat stérile—à qui la faute? Est-ce l'individu, ou le système?—des mêmes mesures et des mêmes réactions atténuées par l'ambivalence et le sentiment de l'inévitable; avec les mêmes résultats—avec le temps, ce problème disparaîtra lui aussi, et c'est ce qui arrive. Les taux de chômage élevés semblent être comme un rhume qui dure une semaine. Le remède? Rester au lit, prendre de l'aspirine, boire beaucoup de liquides et dans 7 jours ce ne sera plus qu'un souvenir.

Mais le problème a-t-il changé? Le prix du chômage est-il plus élevé maintenant? Le remède exigé est-il maintenant plus difficile, ou tout au moins différent d'autrefois? Est-ce que nos *perceptions* sont correctes?

Permettez-moi de vous dire ce que j'en pense.

Ce que nous disent les chiffres

En 1985, le taux de chômage moyen en Ontario était de 8,0 %. Pour les jeunes, il était de 13,2 %. Deux ans auparavant, ces chiffres étaient respectivement de 10,4 % et 17,8 %. En comparaison, ces chiffres étaient aussi beaucoup *moins élevés* il y a un peu plus d'une dizaine d'années

et dans les décennies précédentes. En fait, des taux qui étaient considérés comme incroyablement élevés il y a 20 ans sont maintenant considérés comme incroyablement bas. C'est là le résultat des variations rapides de nos réalités sur nos aspirations.

Pourtant, l'Ontario se porte relativement mieux que toutes les autres provinces du Canada et beaucoup mieux que la plupart. En 1986, le taux de chômage en Ontario a encore chuté, jusqu'à 7,1 % en septembre (11,9 % pour les jeunes). À Toronto, le taux général est de 6,0 %, à London 4,9 % et à Kitchener-Waterloo 4,8 %. En septembre, les chiffres correspondant pour le Canada étaient de 9,5 % (14,2 % pour les jeunes).

Ces chiffres révèlent une situation meilleure qu'elle ne l'a été au cours des dernières années et moins bonne que pendant la période précédente. Ils nous apportent de bonnes et de mauvaises nouvelles. Les bonnes nouvelles, 7,1 %, sont les taux *relatifs* au reste du Canada et aux chiffres du chômage depuis 1981; les mauvaises nouvelles sont les taux *relatifs* aux taux historiques et les taux *absolus*. En fait, c'est la tendance très nette du déclin des taux de chômage qui constitue la bonne nouvelle. Si on le sépare de cette tendance, le taux 7,1 % à lui tout seul représente des mauvaises nouvelles pour la plupart.

Ce débat soulève un problème important lié à la perception. Plus tôt cette année, deux journaux torontois ont publié des prévisions du Conseil économique du Canada concernant l'économie canadienne au cours de la prochaine décennie. La manchette du *Toronto Star* disait "Déclin prévu de l'inflation et du chômage" (le premier paragraphe de l'article commençait par "Dans un ensemble de prédictions optimistes ..."); dans le *Toronto Sun,* la manchette du même article disait "Sombre période de cinq ans pour les chômeurs". Qui a raison? En Ontario et au Canada, nous sommes à un stade dangereux. Les choses se sont améliorées, et dans un monde politique plein de problèmes, on a toujours tendance à crier victoire et à passer au problème suivant. Mais quel est le véritable message concernant le chômage dans ces articles? C'est la réponse que nous donnerons à cette question, c'est notre perception du problème, qui détermineront nos priorités et la vigueur de nos interventions.

Avant que les perceptions ne se soient établies, il convient de remarquer certaines des choses que les chiffres ci-dessus ne nous disent pas. Ils ne nous disent pas, sauf par implication, que si les taux de chômage à Toronto, London et Kitchener-Waterloo sont relativement faibles, ils doivent atteindre des niveaux relativement élevés et alarmants dans d'autres régions de la province, en particulier dans le Nord et l'Est.

Ces chiffres ne nous disent pas non plus la bonne nouvelle que près d'un tiers des jeunes chômeurs sont des *étudiants*, qui vont à l'école à plein temps mais qui cherchent un emploi à temps partiel, sans pouvoir en trouver; qu'un autre groupe de près de 50 % des jeunes, qui ne sont

plus étudiants, ont néanmoins été au chômage pendant *moins de* 14 semaines. Bref, ils ne nous disent pas que le fardeau supporté par plus des trois quarts des jeunes chômeurs est relativement léger. Mais les chiffres ne nous disent pas non plus que le reste des jeunes, moins du quart de l'ensemble, sont des jeunes non-étudiants qui restent sans travail pendant de très longues périodes de temps, avec les conséquences graves que cela comporte pour leur avenir; ni que ceux qui bénéficient de programmes gouvernementaux (qui n'ont pas d'emploi permanent) ou qui ont abandonné l'idée de trouver un emploi ne sont pas inclus dans ces chiffres sur le chômage.

D'autre part, ces chiffres, qui sont toujours exprimés en pourcentage, représentent des petites fractions de l'ensemble, une perspective plutôt optimiste. Ils ne nous décrivent pas la même chose en chiffres réels, la situation plutôt moins heureuse et plus dramatique de 140 000 jeunes sans emploi en moyenne en 1985. Ils ne font pas la part des choses, ils ne ramènent pas le problème à une seule personne pour étudier l'effet que le chômage a sur elle.

Les effets du chômage

Et quels sont ces effets? Quel est le prix du chômage des jeunes? C'est un prix qui est souvent difficile à évaluer. Par conséquent, c'est quelque chose que certains minimisent et oublient souvent et que d'autres, par contre, exagèrent. C'est un prix qui est payé par les chômeurs, par ceux qui ont un emploi et par ceux qui sont encore à l'école en train de planifier leur avenir. Dans certains cas, le prix se limite à un simple inconvénient, pas très différent des autres problèmes auxquels nous devons tous faire face, et qui font partie de la vie. Parfois, le prix est positif, au moins à long terme, s'il conduit à un meilleur sens des réalités et de la discipline. Mais généralement, le prix est plus élevé.

Pour ceux qui sont encore à l'école, il se paie sous forme de changement d'attitudes et de sentiments. On peut le voir dans le fait que les jeunes sentent le besoin de grandir plus rapidement, qu'ils rejettent les clubs et les équipes sportives, ainsi que les autres activités parascolaires, pour avoir un emploi à temps partiel, pour acquérir de l'expérience, pour être plus concurrentiels; pour trouver une orientation, après s'être simplement frottés à un coin très encombré du monde du travail, et une carrière professionnelle.

Pour d'autres, la frustration d'un avenir retardé est le prix à payer. L'image la plus éclatante que nous ayons de cette frustration est sans doute l'émeute. Les jeunes descendent dans la rue, jettent des pierres et des bouteilles : l'émeute est une preuve tangible que les choses sont

allées trop loin. Pourtant, tant que personne ne jette des pierres, on espère que cela signifie que le problème n'est pas grave. Or cela est faux. Le fait de lancer des pierres n'a rien à voir avec la profondeur des sentiments, mais avec *la façon* dont nous nous exprimons. Les gens de certaines cultures lancent des pierres; les Canadiens, jusqu'à présent, ne le font pas. Mais pour bien des Canadiens, la frustration du chômage, née d'une vie et d'un style qui leur ont été arrachés, est très réelle.

C'est aussi un prix payé par le sentiment d'un avenir diminué. De nos jours, nous avons généralement un marché favorable aux employeurs. Pour la plupart des emplois disponibles, l'employeur a le choix entre plusieurs candidats. Il peut être sélectif et exiger de l'expérience et des références. Chaque candidat a le sentiment très net d'être moins important, moins spécial, moins compétent. Ces candidats rencontrent de plus en plus de concurrence, de plus en plus de refus, ce qui s'accompagne souvent de problèmes d'amour-propre.

Même le candidat choisi doit payer un prix, puisque l'étape suivante dans sa carrière devient de plus en plus difficile. S'il travaille fort et s'il fait du bon travail, il aura peut-être une chance d'avoir une promotion, mais chaque échelon constitue un nouveau territoire où il n'a aucune expérience. Et dans un marché favorable aux employeurs, qui obtient l'emploi—l'employé qui est déjà sur place, ou un nouvel employé qui a déjà travaillé à cet échelon auparavant? Un chômage élevé s'accompagne d'un sentiment de perte de débouchés, de perte de mobilité ascendante, ce qui se traduit par des "rêves perdus", selon l'expression d'un psychologue. Comment peut-on calculer le prix d'une telle perte?

Il y a d'autres choses, également, pour lesquelles le prix est plus tangible, même s'il n'est pas plus facile à calculer. Il se paie sous la forme des inconnues et des impondérables des sciences sociales. Depuis la récession, il y a eu une augmentation de la consommation d'alcool et de drogues, des suicides, de la prostitution et du crime, toutes choses qui semblent aller de pair avec l'augmentation du chômage et les situations personnelles. Mais il est difficile d'établir la relation de cause à effet et cette relation, puisqu'elle est incertaine, incite généralement à effectuer d'autres études plutôt qu'à prendre des mesures. Pourtant, chacune de ces relations s'accompagne de coûts sociaux supplémentaires énormes—en soins de santé et d'hôpitaux, logement, prévention du crime et protection publique, etc.—des coûts en argent, en termes de qualité de vie, que nous devons tous supporter. Ensemble, ces relations constituent les sept huitièmes immergés de l'iceberg. Cachés, ils passent presque inaperçus, sauf pour ceux qui passent tout près, mais les torts qu'ils causent sont énormes.

Il y a aussi, bien sûr, la perte du travail lui-même, avec toutes ses conséquences. C'est par le travail que nous gagnons notre revenu et que

nous faisons face aux besoins concrets de notre vie quotidienne. Une perte de travail signifie une perte de revenu, un mode de vie menacé, le renoncement à de nombreux articles tangibles—une voiture, des vêtements neufs—que l'on achète avec de l'argent. C'est aussi l'impossibilité de répondre aux besoins psychologiques intangibles que l'argent permet de satisfaire—la sécurité financière et le succès économique. Ceci dit, le rôle du travail ne s'arrête pas là. Le travail est un endroit où l'on va, un lieu où l'on rencontre des collègues et des amis, un motif et un moyen d'établir et d'entretenir des relations. C'est quelque chose à faire, qui prend notre temps et nous tient occupés. Pour certains, le travail est un moyen de mesurer leur réussite et leurs réalisations, d'acquérir un certain prestige et de développer leur amour-propre et la possibilité de ressentir une certaine satisfaction.

D'autre part, à une époque matérialiste où les objets servent de plus en plus à nous définir, il semble que l'on *soit* ce que l'on *possède*. Et à une époque d'égocentrisme où on met l'accent sur la carrière, il semble que l'on *soit* aussi ce que l'on *fait*. Tout est centré sur le travail. C'est le principal instrument qui permet d'obtenir ce qu'on possède—il représente une grande partie de ce que l'on est. Pour bien des gens, le travail est dangereusement proche de leur identité propre. Pour eux, une perte d'emploi représente une perte d'identité, au moins en partie, et peut-être davantage.

Il y a quelques années, à Edmonton, j'eus l'occasion de discuter avec un homme qui avait grandi dans les Maritimes. Il disait que même si le chômage des jeunes était élevé en Alberta, il était encore plus bas que dans les provinces atlantiques. Pourtant, son effet sur les Albertains, selon lui, était bien plus grave. Il disait que les gens des Maritimes étaient beaucoup plus habitués au chômage. Quand ils étaient congédiés de la mine ou de l'usine, les gens allaient pêcher. Ils ne pouvaient rien faire pour sauver leur emploi. Les choses se passaient ainsi, et leur famille et leurs amis les comprenaient et les aidaient au besoin. Cela voulait dire qu'ils devraient se passer d'une voiture neuve ou de vêtements neufs, mais la vie était ainsi faite dans les Maritimes. C'était le prix qu'ils devaient payer pour vivre dans cette région.

En Alberta, me disait-il, ce n'est pas la même chose. Les gens n'avaient pas l'habitude du chômage. Quand le chômage a augmenté, ils ont considéré les mises à pied comme une indication d'échec personnel, tout comme leur famille et leurs amis. Les choses matérielles étaient beaucoup plus importantes parce que, avec des emplois bien payés, ils avaient pu jusque-là mener une vie matérielle aisée. Et maintenant qu'ils étaient au chômage, ils sentaient qu'en leur enlevant leurs ressources matérielles, on leur arrachait aussi une partie d'eux-mêmes.

À tout moment, le chômage ne touche directement qu'une personne

sur quatorze (environ) dans la population active de l'Ontario. Mais son effet est si important que plus de trois ans après le début de la reprise économique, il demeure le problème le plus important des Ontariens, et des Canadiens, selon un sondage Gallup effectué en juin 1986. En fait, le nombre de personnes ayant cité le chômage comme étant le problème le plus important était deux fois plus élevé que celui des gens ayant mentionné les prix élevés et l'inflation, qui venaient au deuxième rang. Le taux de chômage peut-il changer au cours des dix prochaines années?

Prévoir l'avenir économique

Les prévisions économiques sont de nature spéculative et, étant donné les nombreuses inconnues importantes, elles sont soumises à une marge d'erreur importante. Malgré cela, elles constituent les meilleures évaluations que nous ayons de l'économie. En janvier 1986, le Conseil économique du Canada prédisait qu'à l'échelon national, le chômage diminuerait à partir de 10,0 %, son niveau de janvier, à un rythme de 0,2 % par année (et un peu plus vite entre 1990 et 1995) pour atteindre 7,6 % à la fin de 1995. Le Conference Board du Canada, limitant ses prévisions à 1986, suggérait un taux de 9,4 % à la fin de l'année, légèrement inférieur au taux de 9,6 % prévu par le ministre des Finances Michael Wilson. D'autre part, Wilson prévoyait que le taux de chômage tomberait à 9,0 % à la fin de 1987. Au cours de ses délibérations, la Commission royale d'enquête sur les perspectives d'union et de développement économiques pour le Canada (la Commission Macdonald) avait demandé en 1984 à quatre groupes de futurologues leurs prévisions concernant le chômage jusqu'à l'an 2000. Leurs prévisions étaient variables, mais tournaient en moyenne autour de 9,7 % pour la période 1984-1990 et de 7,5 % pour la période 1990-2000. (En 1984, le taux de chômage national moyen était de 11,3 %.)

Il convient d'ajouter certaines réserves à ces prévisions. Les résultats économiques ont dépassé les espérances des dernières prévisions, le taux de chômage en septembre 1986 étant déjà inférieur à ce que la plupart des économistes avaient prévu pour la fin de 1986. Ces prévisions concernaient l'ensemble du Canada, pas seulement l'Ontario, et les taux de chômage en Ontario sont, depuis quelques années, nettement inférieurs aux taux nationaux. En outre, ces prévisions ne sont que des estimations et elles varient elles-mêmes entre elles.

Les prévisions reflètent l'effet des changements prévus et déjà apparents dans l'économie : la transformation inexorable vers une économie mondiale, le sentiment d'une pression de plus en plus forte

pour relever le défi de la concurrence; les nouvelles technologies, les nouvelles industries, les emplois nouveaux et différents qui en résulteront. Selon le Rapport de la Commission Macdonald et celui du Groupe d'étude de l'Ontario sur l'emploi et la nouvelle technologie, de tels changements, tant historiquement qu'avec le temps, n'ont pas entraîné de diminution d'emplois et cela ne devrait pas se produire à l'avenir. On ne tient pas compte, cependant, d'autres changements qui découlent de ceux que nous avons déjà mentionnés et qui n'influencent pas les chiffres totaux—la nécessité de changer plus souvent d'emploi, parfois de déménager dans une autre ville pour trouver un emploi, la nécessité de se recycler, le changement de la nature du travail lui-même, les salaires, que ce soient des emplois du secteur des services, de l'industrie ou de la fabrication, à temps partiel ou à temps plein.

Malgré tout, si on écarte les réserves et les explications, les prévisions économiques offrent dans l'ensemble une image semblable et assez distincte. Les taux de chômage vont continuer de baisser, mais seulement lentement au cours de la prochaine décennie. D'ici 1995, les taux seront toujours élevés en termes historiques, plus de 7,0 % pour la vingtième année consécutive et, à part pour 1976, supérieurs à toutes les années depuis 1940. Bref, le chômage restera un problème grave en Ontario et au Canada. Que peut-on faire à cet égard?

Emploi et aptitude au travail

Les sondages, les politiciens, les médias et le public en général disent qu'il est impératif de prendre des mesures. Les gouvernements à tous les paliers ont augmenté leurs dépenses en matière de programmes d'emplois depuis 1984. Pourquoi n'obtient-on pas de meilleurs résultats? Des études ont été entreprises. Les premières études déclenchées par un déclin de l'économie, notamment le Rapport de la Commission Macdonald, commence par une revue de l'économie en général. Mais sous le feu des projecteurs du chômage, certains éléments particuliers de l'équation de l'emploi—jeunes, employeurs, éducateurs, instructeurs, politiques et programmes gouvernementaux—ont été mis en lumière et séparés pour être examinés séparément.

Il y a eu des études sur l'aspect *offre* de l'emploi, sur les travailleurs eux-mêmes. Des études sur les jeunes, leurs attitudes et leurs aspirations en général, et dans le domaine de l'emploi en particulier; sur les établissements qui s'occupent des jeunes et qui les préparent au monde du travail—le système d'éducation, ses buts et ses méthodologies, l'orientation et le counseling, les programmes d'études et les programmes spéciaux; sur le système de formation professionnelle et en établissement, ceux

qui acquièrent une formation et ceux qui ne le font pas, et pourquoi; et sur ceux qui sont chargés de la transition entre l'école et le travail—les conseillers, les agents des services sociaux, les agents des programmes d'emplois.

Il y a eu des études sur l'aspect *demande* de l'emploi. Sur les employeurs, petits et gros, leur expérience de travail avec les jeunes, leurs aspirations vers l'entreprise—le nombre d'emplois à temps partiel et à temps plein, la quantité d'emplois partagés et d'heures supplémentaires, l'effet de la nouvelle technologie—leurs besoins actuels et futurs.

Il y a eu des études portant sur les politiques gouvernementales—assurance-chômage, heures supplémentaires, etc.—et sur les politiques et programmes des autres pays pour approfondir nos connaissances et proposer de nouvelles idées. Et chaque fois qu'un élément de l'équation de l'emploi est mis en lumière, non seulement on effectue des études gouvernementales, mais souvent aussi des études entreprises par des groupes ou organismes associés ou liés d'une façon quelconque à chacun de ces éléments.

Nous avons approfondi nos connaissances. Mais comme toujours, plus on y regarde de près, plus on trouve à redire; et il semble qu'en faisant les mêmes choses un peu mieux et à plus grande échelle, on pourrait peut-être trouver la réponse au problème du chômage des jeunes.

Les études sur les jeunes couvrent des périodes légèrement différentes, se concentrent parfois sur différents sous-groupes (étudiants ou non) et utilisent des questions qui sont souvent posées de façon différente. Il est donc facile de distinguer les études les unes des autres et pourtant, collectivement, elles permettent d'établir un profil utile des jeunes. Les jeunes affirment que le travail est important pour eux, de loin préférable aux prestations de l'assurance-chômage, et que des éléments d'un travail bien fait tels qu'une carrière et le succès sont aussi importants. Les jeunes ont eux-mêmes le sentiment qu'ils sont prêts à travailler fort et à "commencer au bas de l'échelle" (bien qu'ils ne soient pas certains que leurs semblables aient le même sentiment) mais, comme on peut s'y attendre des rêves et des aspirations de la jeunesse, ils peuvent être difficiles quant au travail qu'ils veulent faire. Ils accordent une valeur plus grande que les adultes aux éléments intrinsèques du travail, sur sa valeur propre et sur la satisfaction personnelle qu'il apporte, une valeur plus grande que ce qui peut sembler réaliste à certains employeurs. Mais le profil qui en ressort est essentiellement positif et prévisible. La plupart des attitudes et des valeurs exprimées qui peuvent causer des problèmes aux jeunes sur le lieu de travail semblent liés à l'âge et à l'inexpérience (comme le sont les salaires, par équivalence, pour équilibrer l'équation) et à la nature même des jeunes, que le temps lui-même, peut-être le

temps à lui seul, peut corriger.

Les études sur les employeurs et sur leurs attitudes vis-à-vis des jeunes, cependant, font ressortir quelque chose de bien plus problématique. Malgré les variations prévisibles, le message principal est le même. Pour les emplois au niveau débutant dans les diverses catégories (c.-à-d. main-d'oeuvre générale, main-d'oeuvre qualifiée, gestion-professionnelle-technique), les employeurs accordent une plus grande valeur à l'attitude et au dévouement pour le travail, aux caractéristiques personnelles (c.-à-d. ponctualité et apparence) et aux aptitudes de base (c.-à-d. langue, orthographe et grammaire). Le niveau de scolarité, l'expérience et les aptitudes particulières étaient jugées beaucoup moins importantes. Pourtant, en appliquant ses critères aux jeunes en général, les employeurs étaient plus ou moins satisfaits de leur attitude et de leurs aptitudes personnelles, et insatisfaits du niveau de leurs aptitudes de base. Bien qu'il n'y ait aucune mention à ce sujet, il est probable que les écarts de génération et les manques de compréhension historiques influencent également certains de ces résultats. Tout simplement, les jeunes ne sont jamais ce qu'ils étaient, et ils ne le seront jamais. Quoi qu'il en soit, pour les deux parties, cette attitude représente une réalité qui doit être prise en considération.

a) Préparation de la population active

Les enquêtes menées auprès des employeurs illustrent un thème qui revient dans de nombreuses autres études. Les jeunes sont sans emploi parce qu'ils n'ont ni les qualités ni les aptitudes personnelles de base nécessaires pour obtenir un emploi et le conserver. Le problème vient de la préparation. Les leçons qui auraient dû être apprises à la maison n'ont jamais été enseignées, ou jamais apprises. Les leçons qui auraient dû être approfondies et étoffées au cours des années à l'école et dans la communauté sont restées superficielles et se sont effacées. Comment peut-on vivre jusqu'à seize ans, passer onze années obligatoires à l'école et n'avoir jamais appris à lire ni à écrire correctement? Pour certains la réponse est très simple. C'est dû à des problèmes d'apprentissage, des déficiences physiques ou mentales, des problèmes de langue ou de culture. Pour la plupart des jeunes, il ne s'agit pas de cela. Qui doit-on blâmer? La maison, où plus de parents travaillent, et se séparent, et où les enfants sont laissés de plus en plus à eux-mêmes? L'école, parce que l'éducation, c'est sa responsabilité? Que ce soit justifié ou non, on blâme généralement l'école. Blâmer la maison serait considéré comme une violation des libertés individuelles. Ce serait dire aux gens comment élever leurs enfants. Ce serait aussi s'éparpiller dans de trop nombreuses

directions incontrôlables, pour deux ou trois enfants à la fois, avec des résultats incertains. L'école, par contre, peut s'occuper de milliers de jeunes à la fois. Les enseignants peuvent être payés pour faire le travail que bien d'autres n'ont jamais réussi à faire; pour être responsables. C'est donc bien de l'école qu'il s'agit.

Le chômage des jeunes a attiré les feux de l'attention publique sur les écoles. À bien des égards, il a sans doute aussi servi de catalyseur pour tous les mécontentements qui s'accumulaient depuis longtemps vis-à-vis du système scolaire. Et les feux de l'attention publique, comme il se doit, ont fait ressortir quelques défauts. Les employeurs disent que beaucoup des jeunes qu'ils rencontrent ne sont pas préparés comme il faut pour travailler. Cette critique est d'autant plus sévère que, étant donné la pénurie générale d'emplois et le chômage, on semble accorder plus d'importance au travail. Quel est le rôle véritable de l'éducation? Dans quelle mesure doit-elle aider les gens à se préparer, à se socialiser et à s'orienter pour le reste de leur vie, et dans quelle mesure doit-elle préparer les gens au travail lui-même? Dans quelle mesure est-elle là pour que les élèves puissent apprendre à acquérir des connaissances et à penser, et dans quelle mesure est-elle là pour leur enseigner des techniques et des aptitudes, pour leur apprendre comment faire? En des périodes d'emploi difficiles, le travail semble devenir plus important dans la vie et le débat sur l'éducation penche, comme on pourrait le prévoir, vers les aptitudes pratiques et techniques plutôt que sur le savoir général. Trouver un emploi devient une priorité. Des aptitudes solides et pratiques permettent d'être compétitifs. La façon de conserver un emploi et l'aptitude à étendre ses connaissances et à s'épanouir dans de nouveaux emplois sont des considérations que l'on reporte à des temps moins urgents. Telle est la nature du débat. Pourtant, à bien des points de vue, le débat est théorique car les aptitudes importantes pour la préparation de l'avenir des uns sont tout aussi importantes pour les autres.

Tout le débat qui entoure la préparation pourrait prendre la forme d'un syllogisme :

> l'employeur rejette le candidat A parce que ses aptitudes sont inadéquates;
> le candidat A acquiert les aptitudes;
> donc, le candidat A obtient l'emploi.

Cela semble simple. Cela semble tellement évident d'offrir les moyens d'acquérir les aptitudes; c'est un tel gaspillage, semble-t-il, de ne pas le faire et le résultat semble si souhaitable. La marche à suivre semble toute tracée et indéniable. Sauf que quelques étapes déductives ont été laissées de côté et que le syllogisme ne fonctionne pas :

> l'employeur rejette le candidat parce que ses aptitudes sont inadéquates; (l'employeur embauche le candidat B) le candidat A acquiert

les aptitudes;
donc, le candidat A n'obtient pas l'emploi (pas d'emploi disponible).

Parfois, il n'y a pas de candidat B et l'emploi reste vacant parce qu'aucun des candidats n'a les aptitudes voulues pour le combler. En outre, une personne ayant une formation adéquate peut rendre l'employeur plus productif et plus compétitif, et parfois un employeur plus compétitif embauche aussi d'autres candidats. Il y *a* un lien entre la préparation—maison, éducation, formation—et l'emploi, mais il n'est pas si direct ni si important qu'il semblerait. Est-ce que cela veut dire, par conséquent, que l'éducation n'est pas importante? Non.

L'éducation est un instrument de productivité et de compétitivité. Elle *protège* les emplois existants et augmente le réservoir des autres emplois. Elle constitue aussi le principal outil institutionnel que nous ayons dans notre société pour assurer l'équité. S'il y a moins de bons emplois que de candidats pour ces emplois, et tout simplement moins d'emplois, les gens devront se faire la concurrence pour les obtenir, et tout le monde doit avoir une chance. Pour avoir cette chance, il faut qu'ils aient les outils que la concurrence met en valeur. L'éducation aide à fournir les aptitudes personnelles et les aptitudes de base que les employeurs exigent; elle donne également une référence, un critère objectif qui démontre un niveau de compétence et de persévérance que les employeurs peuvent utiliser pour trier les candidats et gagner du temps. C'est l'éducation qui permet d'entrer dans la compétition. Mais les feux éblouissants du chômage ont fait ressortir un autre défaut.

b) Le problème du décrochage

Je l'ai ressenti comme le plus grand choc de mon mandat de Commissaire à la jeunesse. Au bout de deux ans, mon sentiment n'a pas changé. En dehors des écoles privées, 40 % des élèves de l'Ontario qui commencent leur neuvième année ne terminent pas leur douzième année; 76 % ne terminent pas leur treizième année; seulement 31 % d'entre eux vont au collège ou à l'université; environ les deux tiers d'entre eux terminent leurs études. En d'autres termes, pour une ville moyenne de l'Ontario ayant dix écoles secondaires, l'équivalent *d'une* école d'élèves allant vers la douzième année, et d'une école et demie d'élèves allant vers la treizième année, disparaît *chaque année* du système scolaire. Les élèves qui retournent à l'école à temps partiel en tant qu'adultes améliorent légèrement le tableau. Mais le problème essentiel demeure. J'avais toujours pensé quand j'étais à l'école secondaire qu'il n'y avait que quelques rares élèves qui n'avançaient pas d'une année à l'autre comme nous le faisions. Mais ce n'était pas le cas. Certains étaient orientés vers un niveau ou un autre, certains décrochaient et, loin des yeux, loin du

coeur, je ne le remarquais même pas. En fait, le taux de décrochage s'est amélioré légèrement en Ontario au cours des 20 dernières années. Mais pas de beaucoup. Pourquoi?

C'est une question que j'ai posée à d'autres. En fin de compte, je n'ai qu'une conclusion incertaine à offrir :

Il y a des années, l'éducation était importante, mais elle était moins essentielle à notre vie. Les emplois dans une société moins technologique exigeaient moins d'aptitudes, et on pouvait les apprendre en milieu de travail; l'expérience était considérée comme un meilleur enseignant. En dehors des années 1930, il y avait des emplois pour pratiquement tout le monde. Un élève pouvait quitter l'école, trouver un emploi et faire une carrière, en payant un prix minime ou nul pour avoir quitté l'école. Il y avait, bien entendu, moins d'incitations à rester à l'école et elles semblaient moins importantes. Les taux de décrochage étaient élevés, mais c'est ainsi que fonctionnait le système. Les éducateurs et la population n'avaient pas ce sentiment pénétrant de la nécessité de garder les élèves à l'école; ils n'avaient pas l'impression que la situation était urgente lorsque les élèves décrochaient. L'école était responsable des jeunes tant qu'ils étaient à l'intérieur de ses murs. Une fois que la personne avait quitté, il n'était pas nécessaire de savoir où elle était allée, ni ses occupations. L'école n'avait plus aucune responsabilité. Il y avait quelques écoles professionnelles, mais l'école était surtout un établissement qui dispensait un enseignement théorique, qui préparait à des carrières théoriques, pour ceux qui étaient capables d'apprendre de manière théorique. Aux yeux des enseignants qui pouvaient offrir des conseils et des avis à leurs élèves, ces derniers n'avaient pas vraiment besoin de connaître d'autres orientations possibles. L'école était plus discrétionnaire et autosélective, un établissement universel mais moins orienté vers l'éducation de masse. Elle était simplement là pour ceux qui le voulaient.

Ce système d'éducation était donc là pour répondre aux exigences et aux aspirations de son époque. Puis les temps ont changé.

La société est devenue plus complexe. Les emplois exigeaient des aptitudes plus techniques. La grande classe moyenne était en train de naître, et avec elle, son rêve. Le travail pouvait se faire dans des bureaux, en tenue de ville, avec la tête plutôt qu'avec les bras. Mais il fallait des diplômes et de l'expérience. L'éducation était la clé de la réussite. Sauf qu'il y avait déjà en place un important système d'éducation qui faisait les choses d'une certaine façon, mais qui n'était pas pour tout le monde. Orienté vers les matières théoriques, il était destiné à ceux qui pouvaient apprendre de façon théorique et qui voulaient apprendre. Quant à ceux qui ne le pouvaient pas, ou qui ne le voulaient pas, ils pouvaient toujours aller ailleurs, ce qu'ils ont fini par faire. Mais il est alors devenu plus important pour eux, et pour la société, qu'ils restent à l'école.

Avec le temps, en effet, il y avait de moins en moins d'emplois. Il était de plus en plus dur de mettre le pied dans une entreprise, de travailler fort et d'apprendre par l'expérience, d'apprendre les leçons que l'on n'avait pas encore apprises, pour bénéficier de la seconde chance indispensable pour faire une carrière. Les taux de chômage étaient nets—moins vous aviez d'éducation, plus vous aviez de chances d'être sans emploi. Le prix du décrochage avait augmenté.

Malgré tout, les taux de décrochage n'ont changé que de 4 % en neuf ans. Ceci s'explique par le fait que les jeunes décrochent moins pour prendre un emploi (qui sont de plus en plus difficiles à trouver) que pour quitter l'école pour en sortir. Au cours des années, ils ont progressivement accumulé du retard à l'école—ils se sentent perdus, stupides. La loi les autorise enfin à partir, alors ils s'en vont. On leur a dit souvent, et ils le savent, que l'école offre une voie importante vers une vie meilleure. Mais, comme bien d'autres choses dans leur vie, il semble que ce soit toujours pour les autres, pas pour eux. Il doit bien y avoir quelque chose d'autre ailleurs de différent. La vie à l'extérieur semble meilleure, qu'il soit difficile ou pas de trouver un emploi. Alors ils laissent tomber. Pourquoi décrochent-ils? Pourquoi pas?

L'importance du chômage chez les jeunes a rendu le problème plus urgent. Les éducateurs et la population se sont mis à réfléchir plus sérieusement à ce qui pouvait être réalisé au sein de l'école pour qu'elle soit plus utile aux décrocheurs en puissance. Ainsi donc, on offre maintenant davantage aux élèves qui n'ont pas de penchant pour les études théoriques. Le programme d'études de base a été révisé récemment et modifié de façon à mieux convenir aux besoins de ces élèves. L'éducation coopérative s'est bien développée et continue à prospérer. Il existe dans la province une variété remarquable d'écoles et de programmes alternatifs. En fait, ces dernières années ont été marquées par la multiplication et l'amélioration constantes de ces programmes. Mais ce n'est pas suffisant. Loin de là. Par rapport à l'ampleur du problème et des efforts actuels et passés, le système d'éducation offre vraiment peu de programmes pour répondre aux besoins des élèves qui n'ont pas de penchant pour les études théoriques. Les taux de décrochage demeurent élevés.

Pourquoi n'a-t-on pas accompli davantage? Je pense que c'est parce que les attitudes, les aspirations et les orientations de l'éducation ont été établies à une autre époque. Lorsque le temps et les besoins ont changé, le système n'a pas pu suivre. Le poids du passé était trop lourd—programmes, financement, organisation, le tout engagé dans une seule direction. De nouveaux besoins, de nouveaux fonds, ont été ajoutés de-ci de-là à ce qui existait auparavant mais, comme un grand navire, le système d'éducation continue son chemin, en gardant quasiment le même cap.

De nos jours, le système d'éducation est toujours essentiellement orienté vers les élèves intellectuels. C'est ainsi que les choses se sont toujours passées. Le rêve du public demeure le rêve intellectuel. En outre, les autres solutions semblent défaitistes. Pourtant, la réalité est que la grande majorité des élèves ne vont pas au collège ni à l'université, et ces élèves, maintenant plus que jamais, ont des besoins éducatifs propres qui ne sont peut-être pas satisfaits ailleurs. Ils doivent posséder des aptitudes et des diplômes pour pouvoir obtenir un emploi et le conserver. Ils ont besoin d'orientation et de conseils, ainsi que de savoir où ils vont.

Et l'économie a besoin de travailleurs mieux préparés et plus productifs.

Un certain facteur inhérent à la psychologie du système d'éducation empêche de régler le problème des décrocheurs plus efficacement. Le système est habitué à un taux élevé de décrochage. Il est entendu qu'il doit être utilisé comme un service par ceux qui le veulent, aussi souvent qu'ils le veulent. Il se sent responsable de ceux qui sont encore dans ses murs, ainsi que des gagnants qui restent dans le système et il décline toute responsabilité quant à ceux dont le cas présente des difficultés ou qui choisissent de partir. Le système est habitué à être jugé pour ce qu'il fait, et non pour ce qu'il ne fait pas. Il voit ses échecs mesurés par le nombre de ceux qui restent à l'école et qui, au moment où ils quittent l'école, ne savent ni lire ni écrire correctement, et non par le nombre de décrocheurs, dont l'échec est souvent considéré comme un échec personnel.

De nos jours, le décrochage est un fait accepté d'emblée par le système. Le conseil scolaire perd sa portion des subventions législatives générales pour cet élève mais, face aux efforts et aux coûts énormes qu'il faut consacrer aux enfants difficiles pour obtenir des résultats et aux taux de décrochage qui semblent historiquement inévitables, la nature humaine prend le dessus. Les conseils s'inquiètent véritablement et effectuent des études pour trouver des solutions au problème. Mais le coût est trop faible pour le système, le résultat est trop facile à justifier pour que l'on prenne les mesures voulues.

Pour que les conditions changent, il faut tout d'abord que la psychologie du système change, puis que les programmes et le financement suivent. Il y a actuellement trop peu d'incitations dans le système pour l'encourager à prendre les mesures extraordinaires nécessaires pour s'occuper efficacement des décrocheurs éventuels. Le système doit s'orienter vers les *résultats* : "le succès pour chaque élève", comme le dit un éducateur. Un succès qui ne soit pas mesuré selon des destinations égales, mais selon l'égalité des chances—pour trouver une orientation, acquérir les aptitudes nécessaires et arriver au résultat escompté.

Mais quelle orientation, et pour aller où? Pour le décrocheur éventuel, tous les chemins semblent mener à un seizième anniversaire, à la chance tant attendue de pouvoir quitter l'école. Ce n'est pas en ajoutant ici et là des programmes plus nombreux et améliorés que l'on changera la situation, ni en garantissant un emploi à chaque élève diplômé de l'école secondaire comme le propose actuellement l'État de New York. Ce n'est pas suffisant de simplement garder les enfants à l'école. Ils doivent évidemment avoir une certaine orientation positive, un certain but à atteindre, *à l'intérieur* du système scolaire. Ils ont besoin d'un programme incitatif qui allie l'enseignement théorique et la formation, en classe et en milieu de travail, d'une façon rigoureuse et systématique. Il convient de trouver une solution constructive, et non pas défaitiste, pour remplacer la voie intellectuelle pour ceux qui apprennent d'une autre manière, afin de les préparer correctement, d'encourager le succès plutôt que de renforcer l'échec. Puis enfin, ce qui est fort important, il faut établir un système où le système scolaire garde la responsabilité des jeunes *après* le seizième anniversaire afin de ne pas faciliter leur décrochage. Sans l'adoption de tels changements fondamentaux, les décrocheurs vont continuer à accumuler les échecs, avec les coûts sociaux et personnels énormes que cela comporte. Je traiterai plus en détail de ce sujet dans la deuxième partie de ce rapport.

c) Les programmes de création d'emplois

Le chômage des jeunes a aussi attiré l'attention sur le rôle des programmes de création d'emplois. Les gouvernements fédéral et provincial utilisent depuis longtemps ce genre de programmes pour aider à régler le chômage cyclique. Leur fonction précise, cependant, n'est pas toujours bien comprise. Comme l'éducation, est-ce que les programmes de création d'emplois sont destinés à préparer les jeunes au travail; ou, ce faisant, sont-ils destinés également à leur fournir un emploi? En d'autres termes, sont-ils des instruments destinés à leur donner des aptitudes au travail, ou un emploi? La distinction est cruciale.

La confusion est d'autant plus grande que ces programmes sont décrits de différentes façons : "programmes d'emplois", "programmes de formation" ou "programmes d'expérience de travail". En fait, même si ces noms décrivent plus exactement ce que le programme accomplit réellement, le public fait rarement attention à l'expression littérale. Pour lui, la question est simple. Le problème est celui du chômage des jeunes. Le gouvernement a promis de créer des emplois pour les jeunes. On a annoncé que ces programmes allaient régler le problème du chômage chez les jeunes. Ce sont donc des programmes de création d'emplois et

toute autre description ressemble à un euphémisme bureaucratique; on l'ignore donc tout simplement. Le fait, comme nous le verrons, que ces programmes créent rarement des emplois mais accomplissent d'autres choses importantes ne rend pas ces descriptions plus valables. Le public comprend qu'ils créent des emplois et c'est ce qu'il attend, mais rien n'est fait pour clarifier cette confusion. J'ai donc mis ensemble tous ces programmes, comme le fait le public, pas dans l'idée de créer un homme de paille, mais de reprendre un homme de paille qui a déjà été créé.

Plusieurs nouveaux programmes de création d'emplois, qui ont entraîné d'importantes hausses des dépenses, ont été lancés depuis la récession des années 1980. Bien que les détails soient différents, ils fonctionnent tous selon le même principe :

Le coût de la main-d'oeuvre est tel, à un moment donné, pour un employeur donné, qu'il n'est pas rentable d'embaucher. Si le coût de la main-d'oeuvre est réduit, par le biais de subsides, de subventions, d'avantages fiscaux et d'autres mesures incitatives, l'employeur embauchera. Cela aura pour résultat de créer un *nouvel* emploi; il y a une personne de moins au chômage.

L'incitation pour l'employeur ne dure que pendant une période brève et définie (habituellement de 12 semaines à 1 an) et le jeune travailleur n'a aucune garantie de travail permanent. Mais au cours de la durée du programme, la relation se renforce entre le jeune et son emploi, ainsi que son employeur. Il apprend les exigences de l'emploi et lie connaissance avec ses collègues de travail. Il développe ses aptitudes à un point tel qu'au moment où le programme se termine, il est suffisamment productif pour ne plus représenter un investissement non rentable pour l'employeur. Deux autres éléments psychologiques jouent également en sa faveur : un employeur a moins de chances de laisser partir quelqu'un qu'il connaît; un employeur qui doit faire le choix entre l'embaucher de façon permanente ou le laisser partir pour former quelqu'un d'autre préfère éviter de recommencer tout le processus de formation.

Résultat—un emploi permanent lorsque le programme cesse.

Un des avantages de ce genre de programmes est qu'ils peuvent être destinés à des groupes particuliers. Un examen minutieux des chiffres du chômage indique que certains groupes représentent une proportion trop grande du nombre des chômeurs. Les jeunes sont un bon exemple. Les chiffres varient légèrement, mais il y a à tout moment environ deux fois plus de chômeurs chez les jeunes que chez les adultes, en pourcentage. (Ceci ne ressort pas toujours clairement. Les chiffres du chômage comparent généralement le taux de chômage global, *y compris* les jeunes, c.-à-d. sans enlever les taux plus élevés chez les jeunes, à celui des jeunes). Malgré tout, il peut y avoir des raisons constructives au chômage des jeunes : ils changent d'emploi plus souvent, pour tenter

des expériences et essayer de découvrir leurs intérêts véritables; les jeunes, plus que les adultes, progressent en changeant d'emploi plutôt qu'en étant promus de l'intérieur, etc.

Il peut aussi y avoir une certaine justice sociale globale dans tout cela. S'il *y* a du chômage, qui peut en supporter plus facilement le fardeau—un adulte, qui doit subvenir aux besoins de son foyer et de sa famille, ou un jeune, qui est sans doute célibataire et qui habite peut-être même chez ses parents? Bien souvent, cependant, ces déséquilibres ne sont pas là pour des raisons constructives, et sont tout simplement injustes. C'est une chose que d'avoir un taux de chômage double chez les jeunes lorsque le taux chez les adultes est de 4 %; lorsque celui-ci atteint 8 ou 9 %, c'est autre chose, et il faut agir. On prend donc des mesures spéciales qui donnent des avantages aux jeunes pour contrebalancer le désavantage auquel ils sont exposés en matière d'emploi. On met en oeuvre un programme, comme L'AVENIR, qui propose de placer un jeune chez un employeur, sans frais pour cet employeur, le gouvernement prenant en charge le salaire et les avantages sociaux. L'employeur est donc encouragé à embaucher un jeune. Résultat—le déséquilibre entre le chômage des jeunes et des adultes est réduit, au moins en partie.

Une étude encore plus approfondie des chiffres du chômage indique que le groupe des jeunes lui-même n'est pas homogène. Certains jeunes ont peu de difficultés à trouver un emploi et à le garder. D'autres ont des problèmes chroniques, dont le niveau de scolarité est un facteur. Les autres éléments qui entrent en jeu sont les antécédents de travail, les déficiences physiques ou mentales, les antécédents criminels ou de bien-être, la race et l'origine ethnique. À cause de ces facteurs, certains ont parfois plus de mal à trouver un emploi et, lorsque les emplois sont moins nombreux, ils ont des chances d'être au chômage.

On peut donc restreindre encore davantage les programmes. On fait certains choix. Dans l'ensemble, est-il plus désirable, pour le prochain placement, de choisir quelqu'un qui est au chômage mais qui a les antécédents et les aptitudes qui lui permettront vraisemblablement d'obtenir un emploi de lui-même au cours des prochains mois—ou quelqu'un qui a moins d'aptitudes et qui n'en trouvera sans doute pas? Dans quel cas le programme aura-t-il le meilleur effet, et apportera-t-il le plus d'avantages? Qui a le plus besoin d'aide? Comment peut-on dépenser au mieux l'argent du programme? Qu'est-ce qui est équitable?

Plusieurs programmes, dont L'AVENIR, se sont concentrés sur les "jeunes désavantagés", selon la description ci-dessus. Cependant, ce choix sous-entend que ces jeunes ont besoin d'une aide encore plus grande—conseils et évaluation, perfectionnement scolaire, concentration sur les caractéristiques et les attitudes personnelles ("l'aptitude à la vie

quotidienne") pour qu'un placement ait une chance de réussir. On doit leur réserver une période plus longue au travail afin de leur permettre d'acquérir les aptitudes nécessaires pour être productifs. Tout cela, bien entendu, coûte plus cher.

Mais le choix semble clair et justifié. Il est inutile d'apporter une aide, et de la financer, lorsqu'elle n'est pas nécessaire. Il est préférable d'utiliser les fonds du programme pour créer un *nouvel* emploi, un emploi *supplémentaire*, et de le donner à quelqu'un qui resterait sinon sans travail. Il n'est donc pas question de décider qui, entre deux jeunes, obtiendra un emploi, car les deux obtiendront un emploi de façon différente—l'un naturel, l'autre créé— mais qui obtiendra de l'aide. Les résultats du programme sont impressionnants—65 % des jeunes du programme L'AVENIR obtiennent un emploi permanent à la fin du programme; 5 % retournent à l'école.

Pourtant, les programmes de création d'emplois ont toujours une mauvaise réputation. On les considère comme des programmes de création "d'emplois inutiles", évoquant dans l'esprit du public l'image de la futilité ultime—creuser une tranchée, pour la remplir à nouveau. Traditionnellement, il s'agit de travaux publics—débroussaillage, nettoyage des cours d'eau, amélioration des parcs et des zones de loisirs. C'était une façon pour les chômeurs de s'occuper pendant la dépression économique, de payer certaines factures et d'acquérir certaines aptitudes. Ces programmes ne menaient à rien, mais il n'était pas nécessaire qu'ils le fassent. Ils tenaient les gens occupés à faire des choses utiles et ils étaient constructifs en soi. Rapidement, l'économie reprendrait et elle fournirait les véritables emplois qui mènent à quelque chose.

Mais lorsque la dépression s'intensifia et se prolongea, l'image de ces programmes commença à changer. Les emplois "créés", des emplois qui servaient de réservoir de retenue pendant une période donnée, n'étaient plus suffisants. Les gens voulaient de véritables emplois offrant de véritables débouchés. L'économie ne semblait pas indiquer qu'elle allait bientôt créer ces emplois en nombre suffisant. Il y avait un gel de l'embauche dans la fonction publique. Le temps passé à exécuter des travaux publics dans le cadre des programmes d'emplois n'allaient certainement pas mener à des emplois permanents dans la fonction publique. Et ces emplois ne pouvaient pas non plus être considérés comme une mesure persuasive, une formation utile menant à un autre emploi ailleurs. Alors, les gouvernements, pressés de répondre à des besoins plus importants et de justifier des dépenses accrues de création d'emplois, se sont mis à abandonner la méthode des travaux publics. Un placement utile était maintenant un placement qui menait à un véritable emploi. Les autres n'étaient que des "emplois inutiles", ou au mieux offraient une formation de base à ceux qui en avaient le plus besoin et qui dé-

boucherait ensuite sur une formation plus poussée. Les programmes de création d'emplois se sont alors orientés vers le secteur privé, car seuls les employeurs du secteur privé pouvaient embaucher un travailleur à plein temps une fois que le programme était terminé.

Les résultats semblent évidents. Les jeunes renoncent moins facilement à un placement dans le secteur privé et finissent plus souvent par avoir un emploi permanent. Certains services publics ont peut-être été négligés, mais il s'agit de programmes pour les *jeunes*, et ce sont les jeunes qui doivent en profiter avant tout. Et les jeunes, semble-t-il, sont nettement plus avantagés de cette façon.

Pourtant, les programmes de création d'emplois gardent leur mauvaise réputation. Je pense que c'est surtout dû au fait que ces programmes n'arrivent pas à livrer la marchandise promise. À une époque où le chômage est élevé chez les jeunes, ce sont des emplois qu'il faut créer. Les gouvernements, lorsqu'ils sont pressés d'agir, réagissent en lançant des programmes de création d'emplois. Ils dépensent d'énormes sommes d'argent; le message explicite et implicite qu'ils donnent au public est évident—c'est ce que nous faisons pour résoudre le problème du chômage des jeunes. Ils ne disent rien, ou très peu, tout au moins dans le contexte du chômage des jeunes, sur les politiques fiscales, dont l'effet peut être beaucoup plus important, ou sur les programmes de soutien aux petites entreprises et à la création d'entreprises, à l'expansion des exportations, etc. Pour le public, ces politiques et ces programmes sont trop difficiles à comprendre et les résultats sont trop incertains. Pour un gouvernement, c'est un message qui est trop difficile à communiquer.

Les programmes de création d'emplois sont différents. C'est de l'argent qui est consacré directement à la création d'emplois. Chaque emploi coûte X, le budget du programme est Y; le résultat, Z nouveaux emplois. Les programmes d'emplois permettent au public de compter les chiffres et de voir leur effet direct, sur le plan individuel, sur la situation du chômage. Comme ils sont concrets et visibles, les programmes de création d'emplois en viennent à servir de métaphore pour désigner toutes les mesures gouvernementales visant à lutter contre le chômage des jeunes.

Cela dit, une étude minutieuse de ces chiffres de création d'emplois fait ressortir certains problèmes. Tout d'abord, les chiffres mensuels du chômage de Statistique Canada ne comprennent *pas* les gens qui sont déjà inscrits aux programmes gouvernementaux. Le nombre des chômeurs en Ontario à tout moment est égal, en fait, au chiffre de Statistique Canada *plus* tous ceux qui sont dans L'AVENIR, Intégration professionnelle (programme du gouvernement fédéral) et les autres programmes gouvernementaux. L'effet de ces programmes, par conséquent, est déjà inclus dans les chiffres du chômage et seules des

dépenses de programmes *supplémentaires*, ainsi que les jeunes qui bénéficieront de ces programmes, influenceront ces chiffres.

Deuxièmement, seul un petit pourcentage des jeunes chômeurs peut bénéficier des programmes pour jeunes. L'AVENIR est le principal programme d'emplois des jeunes destiné à ceux qui ne vont plus à l'école. Son budget pour l'exercice 1986-1987 est de 133 M$, ce qui représente plus de 90 % du montant total consacré par la province à l'emploi et à la formation de ces jeunes. Environ 50 000 jeunes participeront au programme au cours du présent exercice.

Chaque personne reste dans L'AVENIR pendant environ 13 semaines en moyenne, soit un quart de l'année. Le nombre moyen de jeunes participant au programme est donc à tout moment de 50 000 divisé par 4, soit 12 500. Mais le nombre moyen de jeunes chômeurs en Ontario en 1986 (jusqu'en juin) était de *138 000*. Une fois de plus, ce chiffre *ne* comprend *pas* les jeunes qui participent déjà à L'AVENIR ou à d'autres programmes gouvernementaux. Cela veut dire que L'AVENIR, à tout moment, ne peut accueillir que 12 500 jeunes, soit moins de 10 % des 150 500 jeunes chômeurs et plus (138 000 *plus* 12 500 *plus* les autres programmes) de l'Ontario.

Nous avons indiqué précédemment que près de la moitié des jeunes chômeurs sont au chômage pendant *moins de* 14 semaines et que près d'un tiers vont encore à l'école. Malgré tout, même si on considérait que seulement le quart restant de ces jeunes était sérieusement sans emploi, le nombre total de jeunes ayant besoin d'aide—34 500 (1/4 x 138 000) *plus* 12 500 (le nombre de jeunes participant à L'AVENIR) *plus* ceux qui participent à d'autres programmes *plus* ceux qui ont cessé de chercher un emploi et qui ne sont plus comptés dans les chiffres du chômage (et qui tomberaient en grande proportion dans ce groupe)—dépasserait de beaucoup la capacité des programmes fédéraux et provinciaux créés pour s'occuper d'eux. Pour pouvoir atteindre tous ces jeunes, si c'était possible, et offrir quelque chose à chacun d'eux, il faudrait que les gouvernements fédéral *et* provincial augmentent de plus du *double* leur budget annuel consacré à l'emploi des jeunes en Ontario. Il resterait quand même dans les chiffres mensuels du chômage environ les trois quarts des jeunes chômeurs, soit 100 000 jeunes qui seraient techniquement, même si c'est moins grave, sans emploi.

Les chiffres fournis sont inexacts et on pourrait défendre l'utilisation de chiffres légèrement différents. Mais le problème serait le même. À l'heure actuelle, les programmes de création d'emplois, même s'ils fonctionnent efficacement, ne représentent qu'un instrument limité de lutte contre le chômage des jeunes.

Qu'arriverait-il si les gouvernements fédéral et provincial doublaient leurs budgets et consacraient un montant supplémentaire de 150 M$ ou

plus à ces programmes? Peut-être pas grand-chose. C'est dû au nombre d'employeurs qui s'intéressent à de tels programmes et aux difficultés qu'il y a à encourager les jeunes les plus désavantagés à venir s'inscrire et à accepter les placements qui sont offerts. C'est également dû à la nature des programmes de création d'emplois eux-mêmes. Plus haut, j'ai décrit sur quoi se base le fonctionnement de ces programmes. On peut dresser une analogie avec un commerçant qui, ayant un stock trop important, décide de vendre ses téléviseurs en solde. Les appareils se vendant normalement 600 $, il baisse le prix à 300 $ et place une pancarte dans la vitrine du magasin pour que tout le monde le sache.

Un consommateur, qui passe devant le magasin tous les jours sans jamais faire attention, remarque la pancarte et s'arrête. Il a déjà un téléviseur et n'a pas vraiment besoin d'un nouvel appareil. Quand même, à ce prix, se dit-il, peut-être qu'il lui trouvera une utilisation, dans la cuisine ou dans la salle de bains. Il entre donc dans le magasin et achète l'appareil. Le commerçant n'a pas reçu le prix total pour son téléviseur, mais il obtient une certaine somme pour l'aider à payer son prêt bancaire. Le consommateur a acheté un article dont il ne pensait pas avoir besoin, mais il a maintenant un nouveau téléviseur qu'il a acheté à un prix réduit. Résultat—la vente d'un téléviseur, qui n'aurait pas eu lieu si le commerçant n'avait pas décidé de le mettre en solde.

C'est ainsi que les programmes d'emplois devraient fonctionner.

Citons maintenant cette autre possibilité. Il s'agit du même magasin et les téléviseurs sont également en solde, mais cette fois le consommateur a déjà fait la tournée des magasins pour se procurer un nouveau téléviseur. Son vieil appareil est brisé, ou a été volé, ou peut-être que sa situation personnelle s'est améliorée et il a maintenant une somme d'argent dont il ne disposait pas quelques mois auparavant. Il aperçoit la pancarte, entre dans le magasin et achète le téléviseur. Le commerçant reçoit une certaine somme d'argent pour payer son prêt. Le consommateur a acheté ce qu'il avait déjà l'intention d'acheter, mais à un prix plus bas. Résultat—la vente d'un téléviseur de plus, mais qui aurait quand même eu lieu si le téléviseur n'avait pas été mis en solde.

Les deux scénarios sont possibles et plausibles. Entre les deux, il y en a au moins un autre où le consommateur avait l'intention d'acheter, mais achète *plus tôt* que prévu parce que le commerçant a mis ses téléviseurs en solde. Ce sont les circonstances particulières à chaque consommateur (employeur) et la façon dont le stimulant offert influence chacun d'eux qui détermineront lequel des scénarios est le plus réaliste. Dans le cas des programmes de création d'emplois, on doit se poser la question fondamentale suivante : dans quelle mesure influencent-ils le comportement et amènent-ils les employeurs à faire ce qu'ils n'avaient pas l'intention (ou la possibilité) de faire eux-mêmes; dans quelle mesure

ne représentent-ils pas seulement un avantage inutile offert aux employeurs, coûteux pour les contribuables, et une occasion perdue pour les autres chômeurs qui ont besoin de la même subvention pour être embauchés? Bref, est-ce que les programmes de création d'emplois *créent* réellement des emplois?

Littéralement, bien entendu, la réponse est non. Un programme en soi ne fournit pas d'emplois permanents, et les jeunes n'ont aucune garantie d'avoir un emploi permanent lorsque le programme cesse. Il arrive plus souvent, toutefois, qu'ils obtiennent un emploi permanent. Indirectement, il semble donc que la réponse à la question soit oui. Mais est-ce un *nouvel* emploi? Est-ce un emploi qui n'aurait pas existé sans la subvention et qui a été créé grâce à elle? Ou bien ne s'agit-il que d'un dédoublement qui permet de faire monter les chiffres d'emploi et de diminuer les chiffres du chômage, mais beaucoup plus lentement qu'ils le pourraient et sans relation véritable de cause à effet? Quel sont les effets des programmes de création d'emplois sur le taux de chômage?

Nous l'ignorons. Les enquêtes auprès des employeurs ne sont pas considérées comme fiables. Même les employeurs qui croient sincèrement qu'ils n'ont embauché que parce qu'on leur offrait une subvention ne peuvent pas savoir comment ils auraient réagi, face à un besoin, à la perspective de ne pas embaucher quelqu'un s'il n'y avait pas eu de subvention. Comme nous n'avons aucune preuve concrète pour nous guider, j'estime que plusieurs, probablement la plupart, des emplois comblés à la suite des programmes de création d'emplois l'auraient été même si les programmes n'avaient pas existé.

C'est un point de vue qui est toujours difficile à défendre, surtout devant les administrateurs de programmes. Ils voient un jeune entrer dans leurs bureaux, frustré, perdu; ils le revoient quelques mois plus tard, possédant un emploi permanent et réorganisant sa vie. Pour eux, l'histoire se limite à cela. Mais il y a un autre jeune quelque part, qu'ils n'ont jamais vu et comme il est invisible, son histoire n'est pas dramatique et ne fera pas les manchettes. On oublie qu'il existe. C'est le gamin qui n'a pas eu l'emploi parce que l'autre l'a eu.

Cela signifie que les programmes actuels de création d'emplois orientés vers le secteur privé auront très peu d'effet sur les taux courants de chômage chez les jeunes. Étant donné le faible pourcentage de jeunes chômeurs qui participent à ces programmes, et le fait qu'ils comblent des emplois qui auraient été comblés sans ces programmes, en dehors des nouveaux emplois supplémentaires, il ne peut en être autrement. Cela veut dire également que les programmes de création d'emplois semblent être un échec. Concrets et visibles, ils sont ce qu'ils sont, mais ils représentent quelque chose de plus important. Ils constituent une métaphore pour toutes les réalisations du gouvernement portant sur le

chômage des jeunes. Le public s'attend à mieux que des résultats marginaux. Lorsque les taux de chômage diminuent, mais lentement, on juge ces programmes non pas pour ce qu'ils sont, mais pour ce qu'on pense qu'ils sont. Ces programmes échouent, parce que c'est inévitable. Ils n'apportent pas, et ne peuvent apporter, ce que l'on attend d'eux. Et quand ils échouent, concrets et visibles, ils viennent à représenter aussi tout ce que le gouvernement *ne* fait *pas* au sujet du chômage des jeunes. L'étiquette pejorative—"travail inutile"—reste liée aux programmes. Même si elle n'est pas justifiée en soi, elle représente une observation générale. On consacre des millions aux programmes de création d'emplois. Le taux de chômage chez les jeunes demeure élevé. Par conséquent, les programmes d'emplois des jeunes ne fonctionnent pas. Pourquoi? Parce que ce sont des "emplois inutiles" et les gens approuvent; ils n'ont pas besoin d'explications supplémentaires.

Par conséquent, si les programmes de création d'emplois sont valables, c'est sûrement pour une autre raison, plus proche de ce qu'ils sont que de ce que l'on s'imagine. Leur rôle, semblable à celui de l'éducation, est de préparer les gens au travail. Ils les aident à être plus *aptes au travail.* D'ailleurs ils profitent le plus souvent à ceux qui n'ont pas été bien préparés dans le système d'éducation lui-même et qui ont décroché. Ces programmes *ne* sont *pas* des instruments d'emploi en soi, sauf peut-être marginalement; ce sont plutôt des instruments de *justice sociale* et de *productivité.* Ils donnent une autre chance à ceux qui ont besoin d'acquérir de nouvelles aptitudes, d'essayer de trouver un emploi et de le garder. Ils ont pour but de rendre l'économie plus productive. Si on laisse de côté la terminologie et les métaphores, voilà ce que sont les programmes de création d'emplois. C'est ce qu'ils font et c'est en fonction de cela qu'il faudrait les juger. Vus sous cet angle, ils sont beaucoup mieux réussis.

Il est donc essentiel que ces programmes s'adressent aux groupes appropriés. Si les circonstances particulières de l'employeur ne sont pas toujours connues, celles du jeune le sont. Les jeunes ayant le moins d'aptitudes restent généralement au chômage plus longtemps. Étant sans travail, ils ont moins de chances de développer et d'entretenir leurs aptitudes. Plus ils restent longtemps sans utiliser leurs aptitudes, plus elles se détériorent; moins ils ont d'aptitudes, plus ils sont difficiles à employer. C'est cette spirale descendante qui doit être brisée. C'est gaspiller l'argent des programmes que d'accepter des jeunes qui ont les aptitudes nécessaires pour travailler et ont simplement besoin d'un emploi. Ce qui est plus grave, c'est que c'est une précieuse occasion de perdue pour les autres, qui ont besoin de toutes les occasions qui se présentent.

Mais les restrictions obligent à faire des choix.

Théoriquement, il s'agit seulement de choisir qui obtiendra de l'aide, et non pas qui aura un emploi, parce que les deux peuvent trouver un emploi, de différentes façons. Mais, comme nous l'avons vu, il arrive parfois que les deux emplois disponibles, l'un naturel et l'autre créé, ne sont en réalité qu'un seul et même emploi. Il peut sembler étrange de récompenser ceux qui n'ont pas réussi, en restreignant les programmes, et de pénaliser par exclusion ceux qui ont fait davantage dans leur vie. Cela peut aussi sembler injuste. Cependant, l'échec comporte sa propre pénalité, qu'ils ont déjà payée à maintes reprises durant une bonne partie de leur vie et qu'ils devront continuer à payer à moins que l'on ne fasse quelque chose. Par ailleurs, les réussites passées portent les fruits de leur propre récompense et le font sans doute assez vite. À une époque où les emplois sont rares, ces programmes constituent une façon de répartir le fardeau du chômage et de partager les débouchés offerts par l'emploi.

Il y a une ironie intéressante qui ressort de cette discussion. Les programmes de création d'emplois comportaient traditionnellement des travaux publics. Avec le temps, ces travaux ont donné aux programmes de création d'emplois leur image négative "d'emplois inutiles". Récemment, il y a eu un glissement vers des placements dans des "emplois réels" du secteur privé qui peuvent éventuellement mener à des emplois permanents. Fourtant, dans un marché de l'emploi dynamique comme celui du secteur privé, plusieurs placements seront sans doute de simples dédoublements des emplois existants. Dans le secteur public, cependant, où l'embauche est gelée, chaque placement constituerait un emploi *nouveau* et *supplémentaire*. Lorsque nous considérerons le chômage comme un problème permanent, nous devrons peut-être penser à nouveau aux placements dans le secteur public et établir les structures permanentes et le personnel requis pour qu'ils en vaillent la peine. Je traiterai du chômage en tant que problème permanent dans la troisième partie.

Les programmes de création d'emplois peuvent aider à résoudre le problème de chômage chez les jeunes *sur le plan individuel*, et cela à des milliers d'exemplaires. S'ils s'adressent aux groupes appropriés, ils peuvent accrocher ceux qui sont restés à la traîne, les former, les mettre sur la voie de l'emploi, et bien souvent leur trouver un emploi. Mais les programmes de création d'emplois ne résoudront pas *la question* du chômage chez les jeunes.

Au départ, comme nous l'avons dit précédemment, on considérait que c'était là le rôle de l'économie. Les programmes d'emplois étaient institués pour aider les chômeurs à s'occuper, à gagner un peu d'argent et à apprendre et cela, jusqu'à ce que l'économie les remette au travail. En dehors de la Dépression, les déclins économiques n'étaient jamais extrêmement longs ni profonds; le chômage semblait être temporaire et

ne nécessiter aucune mesure d'urgence. Mais la situation a changé.

Les programmes de création d'emplois ont été rebaptisés et relancés, mais en plus grand et en mieux pour répondre aux besoins accrus. Mais les dépressions économiques sont plus profondes et plus longues, et le chômage semble plus permanent; il y a plus de gens sans emploi, le problème est plus urgent et les besoins sont plus grands; la tâche est trop lourde et fondamentalement différente. Les programmes d'emplois sont utilisés, usés et mal compris depuis très longtemps. Il y a si longtemps qu'ils représentent la métaphore de toutes les mesures gouvernementales en matière de chômage des jeunes qu'ils ont fini par monopoliser le débat et que nous ne savons plus trop que faire d'autre. La question est toujours la même—"Comment peut-on améliorer ces programmes?"—comme si dans la prochaine idée de programme, juste à portée de la main, se trouvait la solution qui nous a toujours échappé jusqu'ici. La question devrait plutôt être—"Que pouvons-nous faire *d'autre* pour résoudre le problème?"

d) Questions connexes

L'année passée, d'importantes études ont été lancées sur deux sujets qui se rapportent au chômage des jeunes. La Commission Forget du gouvernement fédéral examine l'assurance-chômage et son rapport devrait être publié cet automne. L'autre étude, effectuée par un groupe d'étude du gouvernement de l'Ontario dirigé par l'économiste Arthur Donner, porte sur les heures de travail et les heures supplémentaires. Le groupe d'étude publiera son rapport au début de 1987. Je n'entrerai pas dans les détails sur ces deux sujets, préférant les laisser aux comités et à leur rapport. J'essaierai plutôt de montrer comment chacune de ces études concerne le chômage des jeunes et quels effets elles pourraient avoir l'une et l'autre. La Commission Macdonald croit que le système de l'assurance-chômage (A.C.) augmente le chômage au Canada. Plusieurs économistes font remarquer que, si c'est le cas, le montant de l'augmentation, bien que non négligeable, est faible, étant de l'ordre de 1 %, soit un dixième des chômeurs. Cette augmentation résulte de bien des choses, mais provient en grande partie du fait que les prestations d'assurance-chômage sont suffisamment élevées pour que l'urgence que l'on ressent normalement devant la perspective du chômage soit quelque peu atténuée. Par conséquent, certains bénéficiaires de l'A.C. choisissent de rester un peu plus longtemps au chômage pour chercher l'emploi qu'ils veulent, ou celui qui leur convient le mieux. Ce choix volontaire peut être avantageux pour l'individu et l'économie à long terme, mais à court terme il retarde le retour à la population active et augmente le chômage.

Ceci étant dit, on ne mentionne pas souvent, et on oublie parfois, que pour certains cet encouragement peut durer très longtemps. Les prestations d'A.C. et les autres soutiens peuvent être assez élevés pour éliminer les contraintes qui forcent une personne à accepter le premier emploi proposé, mais elles permettent à peine de mener le style de vie que plusieurs veulent avoir.

L'A.C. est destinée essentiellement à offrir une protection financière contre la perte de revenu associée au chômage. Elle jette un pont temporaire qui permet à une personne de subvenir à ses besoins pendant les périodes les plus difficiles jusqu'à ce qu'elle trouve un nouvel emploi. Si la période ne dure pas longtemps, le système fonctionne comme prévu et les fardeaux personnel et institutionnel sont légers. Si ça dure plus longtemps, le système ne fonctionne pas. Car l'A.C. apporte un *soutien*, mais elle n'offre aucun *débouché* réel et, avec le temps, un soutien sans débouché se transforme en *dépendance.* Et la dépendance, tant personnelle qu'institutionnelle, est un fardeau trop lourd à porter pour un individu ou une société.

On a mentionné précédemment que certaines perceptions relatives au chômage et aux stratégies destinées à le combattre sont peut-être dépassées et qu'elles s'appliquent davantage à une autre époque et à d'autres circonstances. C'est peut-être vrai également du système d'A.C. Le gouvernement fédéral verse actuellement 11 milliards de dollars par année en prestations d'assurance-chômage. Cela semble être une énorme ressource sous-utilisée qui pourrait être transformée pour offrir de véritables débouchés au lieu du soutien—une formation, un perfectionnement scolaire, etc. Il convient de se rappeler, cependant, qu'il ne suffit pas de faciliter les débouchés. Si on veut encourager les gens à revenir dans le système, il faut leur faire une place. Programmes d'emplois et A.C.—l'un actif, l'autre passif—ne sont que des ponts temporaires. Mais des ponts pour aller où? La formation pour le plaisir, comme creuser un trou pour le boucher, n'a que peu de valeur. Il faut que cela débouche sur un emploi. Les débouchés doivent avoir leur destination.

Soutien et *débouché* sont des thèmes qui reviennent souvent quand on s'occupe du chômage des jeunes et j'y reviendrai encore plus tard.

Le Groupe d'étude de l'Ontario sur les heures de travail et les heures supplémentaires étudie le travail d'une façon différente. Comment peut-on réduire les taux de chômage? On peut agrandir le gâteau et créer plus d'emplois par la croissance économique, la productivité, les dépenses gouvernementales pour des projets spéciaux, des programmes de création d'emplois ou de nouveaux emplois en dehors de l'économie de marché. On peut combler les emplois vacants en améliorant l'information et le placement, en réduisant les salaires et les espérances de l'emploi, en offrant une formation, des stimulants et un soutien plus

appropriés pour encourager la mobilité. On peut limiter le nombre de gens qui cherchent du travail en allongeant la période d'éducation et de formation, grâce à la retraite anticipée et au service national (civil ou militaire). Ou on peut découper le gâteau différemment et redistribuer ce qui existe.

Des milliers de gens font de nombreuses heures supplémentaires, tandis que des milliers d'autres ne travaillent pas du tout. Bien des gens travaillent à temps plein, alors qu'ils préféreraient travailler moins. Cela ne semble pas juste, ni nécessaire. Que se passerait-il si les heures supplémentaires étaient limitées, ou complètement éliminées? Si on réduisait la semaine normale de travail, comme on l'a fait plusieurs fois au cours de l'histoire, de 40 heures à 38, 36, ou même moins? Quels effets ces mesures auraient-elles sur les employeurs, sur leurs coûts, la productivité et la compétitivité? Quels effets auraient-elles sur l'économie en général et sur le taux d'inflation? Les employés seraient-ils pénalisés par une réduction des avantages et une perte d'ancienneté? Seraient-ils d'accord de travailler moins pour laisser leur part aux autres? Et quels effets auraient ces mesures sur les taux de chômage? Est-ce que ceux-ci diminueraient, et de combien?

La logique de cette marche à suivre est irrésistible; l'expérience l'est beaucoup moins. La France et la Belgique ont raccourci la semaine de travail au cours des dernières années et n'ont obtenu que des gains marginaux en matière d'emploi. En termes simples, les heures de travail ajoutées par les nouveaux emplois créés étaient nettement inférieures aux heures de travail retranchées des emplois existants. Historiquement, d'autre part, la plupart des réductions de la semaine de travail sont intervenues après des guerres, par peur de pénurie d'emplois, ou pendant des périodes de prospérité économique lorsque, la productivité et le rendement s'étant améliorés, les employés ont choisi de ne pas demander d'augmentation de salaire pour avoir une semaine de travail plus courte. Dans les moments difficiles, cependant, lorsque ces réductions sont le plus nécessaires, les employés se sentent vulnérables et sont moins enclins à partager leur emploi.

Le rapport du groupe d'étude mérite d'être étudié soigneusement lorsqu'il sera publié au début de l'an prochain. En effet, malgré les expériences apparentes jusqu'à présent, les futurs besoins en matière d'emploi feront des changements de structures de travail un sujet de plus en plus important et nécessaire.

Suède, Japon et Allemagne de l'Ouest

Les taux de chômage élevés nous ont amenés à chercher ailleurs dans le monde des idées et des méthodes nouvelles. Mais nous n'avons trouvé que des taux de chômage qui semblent familiers, des variations mineures de nos programmes et politiques et le genre de réconfort pervers que l'on ressent quand on voit les autres se débattre dans des circonstances semblables. Il y a trois pays, cependant, dont les méthodes en matière d'emploi et de formation méritent d'être examinées. Il s'agit de la Suède, du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest. Leurs méthodes ne sont en aucun cas directement, ni même facilement, applicables au Canada ni en Ontario. Mais ces pays ont obtenu des résultats importants—la Suède et le Japon en ce qui concerne la réduction du taux de chômage; l'Allemagne de l'Ouest dans le domaine de la formation—et nous pouvons en retirer quelques leçons.

a) Suède

En Suède, le taux de chômage est d'environ 3 %; le taux de chômage chez les jeunes est inférieur au double de ce chiffre. Un chômage relativement élevé pendant la récession des années 1980 a amené la Suède à mettre en oeuvre une "garantie jeunesse", qui donne à chaque jeune de moins de 20 ans non inscrit à temps plein dans une école secondaire le droit d'avoir une place dans un programme de formation professionnelle ou un emploi spécial jeunesse. Il n'y a rien de bien particulier à propos de l'emploi jeunesse, une simple subvention salariale de six mois versée à des employeurs privés pour embaucher un jeune, ni à propos du programme de formation professionnelle lui-même. Un autre programme ayant beaucoup attiré l'attention, appelé Équipe jeunesse, fait aussi partie de la garantie. Dans le cadre d'Équipe jeunesse, un jeune incapable de trouver un emploi régulier se voit garantir 4 heures de travail par jour pour effectuer des travaux considérés comme socialement utiles—généralement des travaux environnementaux ou culturels, auprès des jeunes, des personnes âgées ou handicapées, etc. Malgré sa réputation innovatrice, cependant, Équipe jeunesse (à l'exception de la courte journée de travail) diffère très peu des innombrables projets de travaux publics qui ont été mis en oeuvre en Ontario et au Canada et rejetés de façon désobligeante comme "emplois inutiles".

En quoi la méthode suédoise est-elle donc si spéciale? C'est la *garantie*. Chaque jeune suédois âgé de moins de 20 ans sait qu'il a un endroit où aller, si besoin est—à l'école, à un emploi, ou qu'il peut choisir une autre voie sensée qui mène à quelque chose. Les programmes qui

constituent la garantie font également partie d'un système rigoureux de placement, ce qui représente une autre différence importante. En fait, ce système est une compensation destinée à répondre aux exigences de la garantie et à maintenir les faibles taux de chômage auxquels tiennent les Suédois. Un jeune qui quitte l'école à 16 ou 17 ans continue de relever légalement de l'administration municipale qui dirige les écoles primaires et secondaires et qu'il vient tout juste de quitter. C'est à cette administration de s'assurer que le jeune est placé dans un emploi ou un programme gouvernemental. À l'âge de 18 ans, un Centre du service de l'emploi local prend le jeune en charge, avec la même obligation. La responsabilité est claire; les jeunes savent quoi faire et où aller. Il y a urgence, on a les moyens d'aider les jeunes et tout le monde a le sentiment que le système joue un rôle constructif.

Si c'est la garantie qui fait fonctionner le système, c'est l'attitude de solidarité sociale qui fait que la garantie a été mise en place. Il y a un consensus général entre le gouvernement, les syndicats, les entreprises et le public en faveur du plein emploi. Le plein emploi constitue la principale priorité économique de la Suède; les Suédois le comprennent et l'acceptent, les programmes et les politiques sont mis en oeuvre en fonction de cet objectif. En conséquence, lorsqu'il n'y a pas le plein emploi, l'attitude à adopter est claire—c'est au système économique, à ses politiques et à ses programmes, et non aux citoyens, que l'on attribue l'échec. Le système est donc chargé de jouer le rôle de l'employeur de la dernière chance et d'offrir un emploi à tous ceux qui en veulent.

Les programmes suédois pour les jeunes eux-mêmes n'ont pas grand-chose de nouveau ou d'intéressant à nous offrir. C'est le consensus social qui les engendre, ainsi que la volonté et l'engagement que ce consensus produit, qui constitue la différence essentielle.

b) Japon

L'expérience japonaise est différente et résulte moins des politiques sociales que des exigences de leur économie. Après la Deuxième Guerre mondiale, il y avait de graves pénuries de main-d'oeuvre qualifiée. Les compagnies furent forcées de s'arracher les travailleurs dans un marché du travail très serré et de prendre la responsabilité de les former. Dans le cadre d'une stratégie économique globale, le Japon encouragea les innovations technologiques constantes et rapides au niveau de la production et de la gestion. La nécessité de maintenir un réservoir stable de main-d'oeuvre tout en permettant les innovations constantes nécessaires a mené à la mise sur pied d'un système d'emploi à perpétuité. De nos jours, environ 25 % à 30 % de la population active japonaise, es-

sentiellement dans les grandes compagnies, sont couverts par ce système d'emploi permanent. Le résultat partiel de ce système est que le chômage et le chômage des jeunes au Japon sont négligeables.

Les changements se produisent et doivent être encouragés. Les compagnies japonaises, par la formation et le recyclage, permettent à leurs travailleurs de s'adapter, évitant ainsi le genre d'opposition perturbatrice qui se déclenche lorsque les changements n'ont pas l'appui de tous. Les Japonais ont la conviction, partagée et appliquée par tous, qu'une main-d'oeuvre qualifiée constitue la principale ressource du pays. La technologie et le capital sont exportables; ce qui fait la différence au niveau de la concurrence, c'est une main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée. C'est exactement le même message que répètent les économistes occidentaux quand nous cherchons des moyens de devenir plus concurrentiels.

Les faibles taux de chômage chez les Japonais nous semblent être un sous-produit heureux de leurs autres objectifs économiques. Mais pour eux, le consensus social et économique au sujet de la valeur du travail et de son rôle dans la fortune de l'économie est essentiel à l'obtention de faibles taux de chômage et de taux élevés de croissance économique. C'est ce consensus et les mesures qu'il engendre qui rend l'expérience japonaise importante à nos yeux.

c) Allemagne de l'Ouest

L'Allemagne de l'Ouest représente depuis longtemps un modèle de formation pour les Canadiens. Après 10 ans d'école obligatoire, vers l'âge de 16 ans, les jeunes Allemands peuvent choisir entre quatre voies principales :

1. Suivre un programme d'apprentissage, appelé double système, qui combine la formation professionnelle et les études (environ 60 % des jeunes choisissent cette voie).
2. Suivre des études à temps plein (environ 20 % entrent au *gymnasium*, qui est une condition d'entrée à l'université).
3. Entrer dans une école technique à plein temps (environ 10 % le font).
4. Entrer directement dans la population active comme travailleur non qualifié (environ 10 % également).

Le double système dure environ trois ans. La première année comprend une formation professionnelle de base; les deux autres années comprennent une formation à un métier particulier. Le gouvernement

fédéral est responsable de la formation sur place et établit les directives nécessaires. Les chambres d'industrie, financées par le secteur privé et auxquelles appartiennent tous les employeurs, appliquent les directives. L'enseignement scolaire relève des États, qui sont responsables des lois sur l'éducation.

En Ontario comme en Allemagne de l'Ouest, l'âge de fin de scolarité facultative est de 16 ans. À 16 ans, cependant, il y a proportionnellement plus de jeunes Ontariens qui essaient d'entrer directement dans la population active comme travailleurs non qualifiés. Les autres continuent leurs études mais, au bout d'un an ou deux, avec ou sans diplôme, beaucoup d'autres décrochent ou terminent leurs études et essaient aussi de trouver du travail. Cela veut dire qu'en Ontario, près de 70 % des jeunes essaient de trouver un emploi directement sans aucune formation professionnelle, par rapport à 10 % en Allemagne. Ceux qui restent à l'école en Ontario se dirigent ensuite vers une formation universitaire ou technique (collèges communautaires) en proportions semblables à celles des jeunes Allemands.

Les chiffres du chômage ne sont pas très différents entre le Canada et l'Allemagne de l'Ouest. Contrairement aux exemples de la Suède et du Japon, il s'agit ici de la formation et de la justice sociale et des méthodes totalement différentes adoptées pour les jeunes qui ne veulent pas poursuivre leurs études. En Ontario, ces jeunes sont laissés largement à eux-mêmes. Ils ont divers programmes et services d'aide à leur disposition mais, comme ils sont dispersés et plus difficiles à trouver et à comprendre, ils sont moins connus et moins utilisés. Cela veut dire qu'à un âge vulnérable et crucial, de 16 à 18 ans, certains jeunes reçoivent une importante aide gouvernementale (par l'éducation). Pour les autres, c'est la loterie.

En Allemagne, il y a un système pour ces jeunes. Connu par tous, largement utilisé, il est aussi rigoureux et approprié aux besoins de l'individu que le système scolaire théorique. L'expérience ouest-allemande nous apprend très peu de choses sur le problème du chômage. Ses leçons portent sur la productivité et l'équité et elles valent la peine d'être considérées.

Les politiques et les programmes ne sont jamais faciles à reproduire dans un autre pays. Les systèmes et les institutions sont différents, les conditions politiques et économiques ne sont pas nécessairement les mêmes. Mais il n'est pas nécessaire de copier les politiques et les programmes, car il est possible de les adapter de différentes façons pour répondre à des conditions différentes et atteindre les mêmes objectifs. Ce qui compte, c'est la volonté d'agir dans cette direction, ainsi que l'attitude générale et la compréhension sociale qui engendrent cette volonté. La Suède, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest font certaines

choses mieux que nous. Ce qui compte, ce n'est pas la façon de le faire. Ce qui importe vraiment, c'est qu'ils le font, pourquoi ils le font et quels sont les éléments essentiels qui font fonctionner leurs programmes.

Où nous en sommes

Alors, où en sommes-nous? Nous avons consacré beaucoup de temps et d'argent au chômage au cours des dernières années. Nous comprenons mieux les jeunes et les employeurs. Nous pouvons voir plus clairement les effets de l'éducation et des programmes de création d'emplois. Nous en apprenons davantage sur les effets de l'A.C. et des heures supplémentaires. Nous savons beaucoup mieux qui est au chômage et qui ne l'est pas. Mais, bien que nous connaissions mieux chacun des éléments de l'équation, je ne suis pas certain que l'on comprenne beaucoup mieux ce que représente l'ensemble du problème du chômage. Je doute que l'on ait vraiment jamais tiré un trait collectif, fait le compte de tout le temps, de tous les efforts et de tout l'argent que nous avons consacrés au problème, et comparé le tout au problème lui-même afin d'évaluer ce que nous avons fait, et ce que nous *n*'avons *pas* fait; pour voir exactement où nous en sommes.

La meilleure réponse, bien entendu, se trouve dans les prévisions économiques. Mais ces prévisions sont tellement spéculatives de nature qu'on n'en tient pas souvent compte, quand on ne les ignore pas totalement. En effet, comment connaître l'inconnu? Comment pouvons-nous prédire le prix du pétrole, le niveau des taux d'intérêt, les mille et une choses, petites et grandes, remarquées ou non, qui peuvent changer la situation de l'économie. Nous ne le pouvons pas. Pour le public, tout au moins, il semble que des conditions fondamentalement changeantes soient constamment fluides, que si de nouvelles choses sont faites différemment des anciennes on peut interrompre une tendance ou une orientation et la renverser. Par conséquent, lorsque nous lisons ces prévisions, nous lisons des annonces de nouveaux programmes et politiques, de nouvelles dépenses, de nouvelles priorités et efficacités, tous destinés à régler le problème, représentant chacun un changement et une raison de croire que les choses seront différentes; rendant désuet tout ce qui a été prédit auparavant.

Cependant, les choses ne se passent pas ainsi. Les circonstances peuvent être fondamentalement évolutives, mais il est rare qu'elles changent fondamentalement. Peu de facteurs ont une influence sur l'économie, si ce n'est marginalement. Un petit peu plus ou un petit peu moins de ceci ou de cela, un petit peu mieux, influencera la précision d'une prévision, mais pas de beaucoup. Une prévision offre des chiffres

précis, mais c'est la *gamme* des résultats que ces chiffres indiquent qui est le plus intéressant et le plus valable. Que le taux de chômage soit de 9,6 % ou 9,1 %, c'est important pour ceux qui sont touchés en marge du marché de l'emploi, mais ça ne change pas la façon dont nous percevons le problème du chômage ni la manière dont nous choisissons de nous en occuper. Mais si les chiffres indiquent de plus grandes différences, aux alentours de 9 %, 7 % ou 4 %, c'est très différent, ils peuvent nous influencer et ils le devraient.

Tout ceci pour vous dire que les futurologues nous disent quelque chose dont nous devrions tenir compte et qu'il ne faudrait pas ignorer :

Au cours des dix prochaines années, chaque jour de chaque année, il y aura en moyenne un million de Canadiens environ au chômage.

C'est là l'effet collectif ultime de tout ce que nous faisons en ce moment—dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la création d'emplois, des petites entreprises et de l'expansion des exportations, de la création de sociétés, etc. Si nous ne tenons pas compte des distractions, des illusions et des déceptions, des tendances à la baisse, des nouveaux programmes et des nouvelles politiques—si nous regardons droit devant nous—c'est ce qui nous attend.

Est-ce suffisant? Cela dépend de nos objectifs. Est-ce que notre objectif est de résoudre le problème du chômage et d'atteindre le plein emploi? Ou est-il de stimuler la croissance économique et d'employer *plus* de gens? Ce n'est pas la même chose. Est-ce que notre objectif est de faire tout ce qu'il faut, comme les Suédois, c'est-à-dire d'appliquer des politiques et des programmes essentiellement quelconques mais d'une envergure et d'une diversité suffisantes pour atteindre l'objectif du plein emploi? Ou est-il de faire tout ce qu'il est *possible* d'accomplir, étant donné la situation et la façon dont fonctionne notre système, tout ce qui est en notre pouvoir et d'espérer pour le mieux? Les sondages ne posent jamais la question exactement en ces termes et la population et ses représentants ne l'expriment jamais vraiment. Le public canadien affirme, et il l'a fait avec véhémence et régularité au cours des dernières années, que le chômage représente sa principale préoccupation et sa principale priorité. Le débat politique entourant le chômage est plein d'intensité et de passion sur la nécessité de faire quelque chose. Personne ne s'est jamais levé pour dire que notre objectif n'était *pas* le plein emploi. En l'absence d'une telle déclaration, le public en arrive à une conclusion évidente—notre objectif *est* le plein emploi. Et cela suppose que ce que nous faisons maintenant est orienté vers cet objectif, destiné à l'atteindre, et doit être évalué en fonction de cette norme.

Il y a aussi un optimisme inhérent au public, encouragé par les mythes et le débat public, voulant que le plein emploi soit toujours à notre portée. Le chômage est une anomalie—attendons l'an prochain.

Mais une année remplace l'autre, et ainsi de suite, et l'an prochain n'arrive jamais. Sauf, bien entendu, qu'il arrivera, l'an prochain. Si les prévisions sont proches de la réalité, le taux de chômage au Canada demeurera supérieur à 7 % au moins jusqu'en 1995. Ce sera la vingtième année consécutive. Une tendance qui semblait d'abord une poussée périodique sur le graphique du chômage est devenue quelque chose de dangereusement permanent. Combien de temps faut-il, en effet, pour qu'une anomalie devienne la norme? Et combien de temps faut-il pour qu'une anomalie s'installe dans notre esprit et devienne une probabilité?

À quel moment les définitions changent-elles? Il semble que nous en soyons exactement à ce point. Il fut un temps où le plein emploi voulait dire exactement cela—un emploi pour tous ceux qui en voulaient un et qui étaient aptes à travailler. Au cours des années 1950 et 1960, le plein emploi correspondait à un taux de chômage national de 3 %. Plus tard, l'inflation a augmenté et est devenue un problème grave. Pendant des années, plusieurs économistes ont cru qu'il y avait une relation inversement proportionnelle entre le chômage et l'inflation (c.-à-d. qu'un faible taux de chômage exerçait des pressions à la hausse sur les coûts et les prix, et *vice-versa*). La gravité de l'inflation fit de cet échange chômage-inflation une question cruciale. Le chômage est un fardeau énorme, nous disait-on récemment, tout comme l'inflation. Il faut viser une certaine stabilité qui, selon cette théorie, est un point d'équilibre appelé T.C.I.S. (taux de chômage à inflation stationnaire), où le taux de chômage et le taux d'inflation sont assez élevés, mais aussi assez bas pour être supportables à long terme. De chaque côté de ce point se trouve une instabilité permanente, le maximum devenant plus élevé, le minimum plus faible, toujours plus éloigné du point d'équilibre et avec des coûts sociaux toujours plus élevés.

La situation du point est influencée par le niveau, à tout moment, du chômage *frictionnel* (la durée de la période entre deux emplois), du chômage *structurel* (le résultat de changements de la technologie et des exigences des consommateurs), et du chômage *saisonnier* (une fonction de la nature saisonnière de certaines industries et de certains emplois). Le Rapport de la Commission Macdonald estime qu'au Canada, le T.C.I.S. se trouve actuellement entre 6,5 et 8 % de la population active. (En utilisant la même formule, le T.C.I.S. étant d'environ 4 à 5 % dans les années 1950 et 1960). Ce taux a également été appelé taux de chômage "naturel", "normal" ou "de plein emploi". Comme le conclut le Rapport de la Commission Macdonald, "la plupart (des économistes actuels) acceptent maintenant l'idée qu'il est à peu près impossible d'utiliser des politiques expansionnistes de stimulation de la demande pour obtenir des réductions durables du chômage qui puissent faire baisser ce facteur au-dessous du T.C.I.S., et ils ne sont pas prêts à tolérer l'inflation qui

accompagnerait une telle politique". D'ailleurs, le rapport recommande plutôt certains moyens de réduire légèrement le T.C.I.S. lui-même.

Le concept du T.C.I.S. signifie que toute la notion du plein emploi au Canada est sur le point de changer. La définition est différente; l'objectif est maintenant passé de 3 % à 6,5 ou 8 %. La différence, en termes actuels, représente environ un demi-million de personnes. Ce changement de définition suggère aussi autre chose. Autrefois, le plein emploi était une mesure des conditions individuelles de chaque personne, de son désir ou de son aptitude à travailler. Le plein emploi se définissait de lui-même, largement à l'abri des manipulations et des politiques publiques. Maintenant, le chiffre a commencé à refléter certaines conditions et certains intérêts économiques plus vastes et, en tant que mesure d'équilibre entre les coûts et les avantages, c'est très nettement devenu une question de politiques publiques.

La différence de 3,5 à 5 % qui sépare la nouvelle définition de l'ancienne se compose de personnes qui sont aptes à travailler et qui veulent travailler mais qui, à cause d'un certain "bien public" plus vaste (des taux d'inflation plus faibles), se rendent compte qu'il n'y a pas de travail pour elles ni de politique publique de stimulation pour changer la situation. La raison paraît simple : l'inflation constitue un fardeau pour nous tous. Le chômage est peut-être un fardeau plus lourd, mais il n'est ressenti que par quelques-uns et les difficultés qu'il crée ont été considérablement allégées par l'A.C. et le bien-être. Par conséquent, pour obtenir les avantages sociaux optimums et pour le bien de la majorité, on devrait définir le plein emploi au niveau du T.C.I.S.

Il semble y avoir assez de bon sens dans tout cela. Sauf que nous demandons, par nos politiques publiques, à un petit groupe de gens, ceux qui peuvent le moins se le permettre, de supporter un fardeau énorme afin que la majorité, en général plus aisée, puisse en retirer un avantage important. Et que reçoit en retour ce petit groupe de gens? L'A.C., le bien-être et des taux d'inflation assez bas pour ne pas éroder leurs prestations. Cela ne semble pas juste.

Le Rapport de la Commission Macdonald choisit de se concentrer sur la croissance économique. Il mesure les pertes d'emploi en termes de difficultés économiques et fait remarquer que les soutiens sociaux offerts limitent ces difficultés. Mais la perte d'emploi signifie beaucoup plus que des difficultés économiques et des soutiens économiques ne peuvent pas remplacer un mode de vie. Pourquoi certains devraient-ils payer un tel prix?

J'ai dit dès le départ que je trouvais que le chômage était un problème intangible. Intangible en raison de sa complexité, parce qu'il représente une mauvaise et pénible nouvelle, et à cause des questions troublantes qu'il soulève. Autrefois, le chômage semblait être un sous-produit acci-

dentel et temporaire du changement industriel et social. Il semblait être essentiellement un problème personnel résultant de la paresse et du manque d'aptitudes. Avec le temps, il est devenu systémique et normal, un produit du fonctionnement normal de l'économie. De toutes façons, le chômage semblait être un problème particulier. Curieusement, on a fini par le considérer de plus en plus comme un élément de la solution économique. Certaines personnes, à ce qu'il paraît, *doivent* rester au chômage pour que tout le monde puisse être protégé des ravages de l'inflation. Le chômage était normal, maintenant il est *nécessaire*. C'est un instrument intentionnel et voulu de politique publique.

Le plein emploi est toujours l'objectif publiquement accepté parce qu'il le faut. Cependant, la définition du plein emploi a été changée (pas par le public) et il semble maintenant que le plein emploi signifie un demi-million de chômeurs. Ce changement de définition est important. Il reflète un changement d'attitude et l'attitude est cruciale. Comme en Suède, au Japon et en Allemagne de l'Ouest, c'est l'attitude qui dicte les paramètres et l'orientation de ce qu'il faut faire et qui engendre la volonté de le faire. Le prix du plein emploi, selon cette nouvelle définition, est trop élevé, sa réalisation trop incertaine. Il faut trouver un autre moyen. Quand on ne peut pas venir à bout d'une chose, on change la façon dont on la perçoit. Mais au profit de qui, et aux dépens de qui? Une personne sans travail pendant une période de plein emploi est malgré tout au chômage.

Le chômage est intangible parce que c'est plus facile de le considérer comme tel. Si on le cerne de trop près, il est difficile d'éviter de prendre des mesures décisives, mesures qui doivent se payer. C'est le prix du partage des fardeaux du chômage—A.C., revenu annuel garanti, etc.—par une augmentation des impôts. Cela signifie aussi, et c'est encore plus dur à accepter, le partage des *débouchés*, en créant davantage d'emplois rémunérés de diverses façons et en partageant ce qui est disponible. On doit toujours faire face à la tentation presque irrésistible de transporter le débat de ce qui est nécessaire à ce qui est faisable, du court terme au long terme, de l'emploi à *l'aptitude au travail*, en prétendant qu'il s'agit de la même chose. Mais ce n'est pas en offrant des programmes de création d'emplois, de formation et d'éducation en plus grand nombre et de meilleure qualité que l'on trouvera la réponse. Les programmes d'acquisition des aptitudes d'emploi ne résoudront *pas* le chômage. L'économie est la créatrice d'emplois. Elle ne peut pas créer assez d'emplois en ce moment et elle ne le pourra pas dans un avenir rapproché.

Voilà où nous en sommes.

DEUXIÈME PARTIE

Préparer l'avenir

La première partie portait essentiellement sur le chômage. La deuxième partie traite de la préparation au travail et des aptitudes nécessaires, surtout pour les jeunes. Nous l'avons souligné précédemment, et nous le répétons, l'emploi et l'aptitude au travail ne sont pas équivalents. Une amélioration de l'éducation et de la formation des jeunes produira peu d'emplois supplémentaires. Le résultat est que les taux de chômage changeront très peu. Mais la préparation au travail est importante pour d'autres raisons. Elle aide à améliorer la productivité et à protéger les emplois existants. Elle offre des possibilités aux jeunes qui sont souvent exclus. Elle les prépare à répondre aux exigences changeantes du lieu de travail. Que l'on doive vivre avec des taux de chômage élevés à l'avenir ou que les taux soient beaucoup plus faibles, si les attitudes et les méthodes changent radicalement, les méthodes à utiliser pour préparer les jeunes tout au long du continuum éducation-travail sont les mêmes. Par conséquent, bien que *la question soit le chômage*, la deuxième partie représente un aspect secondaire important.

Il convient ici de formuler une observation importante. Le Rapport de la Commission Macdonald indique que les changements technologiques continueront à provoquer des perturbations et des bouleversements de la main-d'oeuvre, mais qu'avec le temps on ne perdra aucun emploi. Nombre de futurologues, dont les prévisions vont plus loin dans l'avenir que les dix années de la Commission Macdonald, voient quelque chose de très différent : des semaines de travail de 20 heures, un travail et un revenu qui ne sont plus reliés, un travail comportant de nouvelles définitions, des loisirs plus importants. La deuxième partie traite partiellement des besoins futurs du lieu de travail, mais elle ne peut pas aller si loin. Les futurologues dirigent leurs jumelles sur l'avenir et le ramènent à notre niveau. Ils offrent leur vision des choses mais peu de détails sur ce qui se passe en cours de route. Pour nous, c'est comme si on se trouvait dans leur avenir avec nos jumelles tournées vers le présent, mais en tenant les jumelles du mauvais côté—tout ce qui est dans le présent est distant et éloigné, les chemins qui mènent de là-bas à ici

n'étant apparemment pas liés. Aucun système de préparation au travail ne peut faire un tel saut. En gardant un oeil sur l'avenir mais avec des besoins pressants à tout moment, il doit être adaptable et faire face aux réalités qu'il rencontrera en chemin.

Un oeil sur l'avenir

Comment pouvons-nous mieux préparer les jeunes à l'avenir? Qu'est-ce que l'avenir?

On n'a évidemment pas le luxe de connaître cette réponse. Mais pour faire changer des institutions et des systèmes, il faut du temps et énormément d'énergie. Il faut faire appel à des milliards de dollars et des millions de gens. La volonté nécessaire exige une orientation et une vision reconnues basées sur un consensus. Sans cela, la tendance est d'attendre. Mais c'est un choix que de ne rien faire, un choix qui concerne des milliards de dollars et des millions de gens et qui est fondamentalement mauvais. Alors, que savons-nous et que pouvons-nous faire?

Nous savons que la plupart des choses concernant l'avenir sont des inconnues en raison de la rapidité des changements. En fait, c'est cet aspect de l'avenir, la rapidité des changements, dont nous devons peut-être le plus tenir compte. Le changement est important pour l'avenir de chaque génération. Mais le rythme du changement s'est accéléré rapidement au cours des dernières années. Aujourd'hui, les choses évoluent plus rapidement, en raison de l'urgence de la concurrence et des changements qui en entraînent d'autres dans une course sans fin et apparemment insensée.

Que veut dire le changement pour nous? Il signifie désorientation et peur, et aussi débouché, mais pas de façon uniforme ni égale pour tous. Cela veut dire de nouvelles façons de faire les choses, de nouvelles choses à apprendre; de nouveaux emplois, de nouveaux cadres, de nouveaux quartiers et de nouveaux amis; de nouveaux salaires, de nouvelles situations sociales, de nouveaux états d'esprit; de nouveaux risques et de nouveaux gains. Le changement est difficile. Même s'il apporte le progrès avec le temps, il se ressent *au moment présent*. Les gens résistent donc au changement. Certains le provoquent et triomphent; d'autres arrivent à s'y adapter tandis que d'autres n'y réussissent pas.

Si le changement est si important, nous devons devenir plus flexibles et apprendre à nous adapter. Pour les compagnies, cela veut dire une plus grande souplesse. La taille devient importante. L'avenir appartient aux petites entreprises ainsi qu'aux grandes entreprises qui peuvent

apprendre à penser et à agir comme des petites. Pour l'individu, l'attitude et les aptitudes personnelles, ainsi que les moyens de les développer, deviennent cruciales. Ainsi donc, la force et l'indépendance de s'accommoder du changement sur le plan émotif, les aptitudes de base qui sont transférables d'un emploi à l'autre, l'aptitude à apprendre à acquérir des connaissances sont autant de facteurs cruciaux. Pour les gouvernements, cela signifie qu'il faut trouver des moyens d'encourager et d'engendrer le changement, ainsi que de le rendre plus facile pour que les gens ne s'y opposent pas.

Nous savons aussi qu'il y aura à l'avenir une plus grande utilisation des technologies innovatrices. La technologie influence le rythme et la nature du changement, mais elle signifie également autre chose. Elle rend certaines tâches plus compliquées et d'autres plus serviles. Elle exige que l'on possède davantage d'aptitudes conceptuelles et mathématiques pour pouvoir en faire un bon usage et interpréter l'information qu'elle produit. Au fur et à mesure qu'elle remplacera les fonctions manuelles du travail, particulièrement dans la fabrication, elle poussera de plus en plus les emplois vers le secteur des services et les petites entreprises. Ces deux secteurs exigent de plus grandes aptitudes aux communications et aux relations interpersonnelles afin de pouvoir transmettre efficacement les idées et l'information, faire affaire avec les gens, travailler en équipe par petits groupes, réaliser des analyses et résoudre les problèmes pendant que la machine exécute le "travail".

Par conséquent, même si nous ne connaissons pas les détails concernant l'avenir, nous pouvons établir ses principales tendances et ses facteurs déterminants, ainsi que certaines de leurs implications. Le défi consiste à s'assurer que les jeunes soient formés pour répondre à ces besoins. La famille est très importante dans tout cela. Mais, étant donné l'éclatement de plus en plus fréquent des familles et le fait que l'on passe de moins en moins de temps en famille (les deux parents sont souvent dans la population active), la famille est peut-être moins capable ou même moins prête à jouer ce rôle. Les autres institutions de la société, notamment les écoles, se sont donc trouvées de plus en plus pressées de reprendre le flambeau.

J'ai parlé précédemment de l'orientation théorique traditionnelle des écoles et des problèmes qui se sont posés lorsque les besoins, les aspirations et les règles ont changé. C'est également vrai dans ce cas. Les écoles doivent désormais jouer un plus grand rôle dans la préparation des jeunes pour l'avenir. Les écoles seront jugées d'après ce critère; elles le sont même déjà. Mais la responsabilité par défaut n'est pas suffisante. Pas plus qu'une méthode au compte-goutte qui semble s'occuper d'un problème pendant que le navire maintient le cap. Si on veut changer les destinations, le message doit être clair et il doit être appuyé par l'en-

gagement et des ressources nécessaires pour s'y rendre. Il est aussi tout à fait possible que, même avec de tels changements, l'on attende et l'on exige trop du système scolaire. Peut-être que l'essentiel de la responsabilité devrait revenir à la famille, ou à la collectivité, et qu'on ne peut pas la confier à quelqu'un d'autre. Quel que soit le cas, l'éducation joue et continuera de jouer un rôle essentiel dans la préparation des jeunes.

Le système scolaire est-il prêt à faire face aux besoins de l'avenir? Il y a beaucoup à faire. L'organisation et les méthodologies dominantes dans les écoles ont été conçues pour une époque où le contrôle, l'obéissance et le travail individuel étaient des caractéristiques essentielles du lieu de travail et de la société. C'était un système d'éducation en série adapté à une économie de production en série. "Elle mettait l'accent sur le développement des aptitudes routinières nécessaires au travail routinier."[2] Elle donnait à la grande majorité des gens les aptitudes rudimentaires nécessaires pour faire fonctionner les machines. Mais, basée sur la connaissance, l'économie de l'avenir exigera différentes aptitudes et différentes méthodes d'apprentissage. Dans les écoles, les élèves ont besoin d'apprendre et de faire les choses de façon à mettre en pratique les attitudes et les comportements considérés comme nécessaires par le monde extérieur. Ils devront avoir plus d'expérience et de pratique du travail en commun, développer leur entregent et leurs aptitudes de vie collective, exercer leurs responsabilités individuelles et accepter le risque.

Pour ce qui est de *ce que* les élèves doivent apprendre, les nouvelles matières *fondamentales* pour l'avenir semblent être les communications (écrites et orales), les mathématiques (facilité avec les nombres), l'analyse, la solution des problèmes et la manière appropriée d'acquérir des connaissances. C'est précisément dans ces domaines, cependant, que la plupart des gens critiquent actuellement les élèves. Une étude effectuée par le Corporate Higher Education Forum, un organisme de présidents d'université et de cadres supérieurs d'entreprises, a conclu que les diplômés de l'université présentaient de graves faiblesses sur le plan des aptitudes de communications, du leadership et des compétences administratives générales. Les agents de placement des collèges citent la faiblesse des aptitudes de communications comme étant la plainte la plus fréquente qu'ils reçoivent des employeurs au sujet de leurs diplômés. Pour les décrocheurs, on signale fréquemment de graves problèmes d'analphabétisme.

Je n'ai pas l'intention d'analyser le système d'éducation actuel. D'autres personnes qui s'occupent d'éducation, directement ou indirecte-

2. Carnegie Forum on Education and the Economy. Mai 1986. A Nation Prepared: Teachers for the 21st Century. New York.

ment, pourront le faire mieux que moi. J'ai l'intention de mentionner certains besoins futurs qui ont trait à l'éducation et de signaler qu'il est urgent d'apporter les changements nécessaires pour y faire face. La méthode éducative fondamentale nécessaire s'applique à tous les élèves, puisqu'ils se dirigent tous vers le même avenir, que leur emploi ait les mêmes exigences ou pas. Mais certains élèves auront besoin de plus de temps et d'argent, de plus de patience, de plus de nouveauté et de différentes méthodes d'enseignement pour apprendre les mêmes leçons et pour être préparés de la même façon. Ce sont les décrocheurs éventuels. C'est le décrocheur, quand il s'en va, qui démontre avec le plus d'éloquence nos lacunes et les mesures correctives à adopter afin de préparer correctement les jeunes à l'avenir.

Débouchés et éducation

Le système d'éducation fonctionne essentiellement de la manière suivante :

En tant que société, nous croyons que tout le monde devrait avoir un minimum d'exposition à l'éducation. Les élèves doivent donc fréquenter régulièrement l'école jusqu'à l'âge de 16 ans, à moins de circonstances spéciales. À 16 ans, les élèves n'atteignent pas un point tournant de leur éducation comme dans les pays européens, mais seulement un certain âge, et ceux qui décrochent n'ont aucun diplôme scolaire.

Depuis l'enfance, la plupart des jeunes ont un autre objectif—un diplôme universitaire ou collégial. Un diplôme ouvre la porte à l'emploi que l'on veut avoir et au mode de vie auquel on aspire. Un diplôme donne des choix et des débouchés pour le reste de la vie. Il s'accompagne d'un certain statut social et de certaines récompenses. Les parents, les enseignants et les collègues renforcent cet objectif tout au long de la vie, accordant intérêt, bienveillance et fierté à ceux qui y aspirent. En effet, le diplôme collégial ou universitaire représente la voie à suivre. C'est une chose dont il faut parler, qu'il faut planifier et qu'il est bon de conseiller.

Par conséquent, même quand nous grandissons et que nous ne savons pas ce que nous voulons faire ni où aller, parce que nous sommes trop jeunes pour le savoir, nous savons que le collège et l'université font partie de la réponse. C'est une chose qui est bonne pour nous et pour tout le monde. En tant que société, nous avons pris la décision de maintenir les frais de scolarité bas et d'accorder des prêts spéciaux aux étudiants en fonction du principe que tous ceux qui veulent aller à l'université et qui ont les qualifications voulues devraient avoir une

chance de le faire. Nous faisons un investissement dans des cerveaux bien formés et nous formons ainsi des citoyens productifs qui peuvent créer et poursuivre des réalisations qui profiteront à tous.

Mais il n'y a qu'un tiers des élèves du secondaire qui vont au collège ou à l'université; et les deux tiers *d'entre eux* seulement atteignent le but de leur vie et obtiennent un diplôme.

J'ai parlé à plusieurs élèves du secondaire. Dans les réunions, je leur ai parfois demandé, "Combien d'entre vous pensent quitter l'école avant la douzième année?". Ils rient, mais personne ne lève la main. Alors je demande, "Combien ont l'intention de quitter après la douzième année?". Quelques-uns lèvent la main. "Après la treizième année?". Plusieurs autres lèvent la main. Ensuite, je demande, "Combien ont l'intention d'aller au collège communautaire?". Quelques *centaines* de mains se lèvent. "À l'université?". Encore plus.

Or il faut tenir compte d'un facteur important.

Le collège et l'université ne sont pas faits pour tout le monde. Bien des jeunes n'ont pas suffisamment d'intérêt, d'aptitude ou de discipline pour y arriver. Je ne suis même par certain que les collèges et les universités constituent la solution puisque si plus d'élèves avaient les qualifications voulues pour être acceptés, il faudrait les agrandir. Je suis certain, toutefois, que pour des raisons d'équité et de productivité, la société devrait faire le même investissement constructif pour les 70 % de jeunes environ qui n'iront jamais au collège ou à l'université.

Ce sont des enfants qui ont souvent le même objectif mais qui se trouvent à la traîne. La plupart sont dirigés vers des programmes de base ou généraux, connaissent la réputation dc ces programmes et de ceux qui s'y trouvent et savent qu'ils n'atteindront pas leur objectif. Que devient alors leur nouvel objectif? Quelle raison ont-il de sortir du lit le matin, d'arriver à l'heure, de s'intéresser à leurs cours et de travailler fort, d'apporter du travail à faire à la maison, de se sentir concernés? Est-ce parce qu'ils n'ont pas le choix, que la loi, les parents ou les enseignants disent qu'ils doivent y aller? Est-ce pour échapper aux réprimandes des parents ou des enseignants? Est-ce parce qu'ils n'ont rien d'autre à faire ni nulle part où aller? Oui et non. Certaines de ces raisons sont suffisantes pour les inciter à sortir du lit et aller à l'école, mais elles ne constituent aucune motivation pour poursuivre d'autres objectifs, de se sentir concerné. Elles ne représentent aucun objectif.

Tout le monde a besoin d'un objectif. On a tous besoin d'un rêve. L'objectif est-il alors pour eux de rester à l'école un peu plus longtemps pour accéder à la classe supérieure, peut-être d'avoir un diplôme afin d'avoir une meilleure chance de trouver un emploi? Quand aucune autre raison ne semble réussir, c'est ce que les parents et les enseignants leur diront, et c'est plein de bon sens. Mais ils ne peuvent pas avoir les

emplois qu'ils voudraient. Il leur semble qu'il y a très peu de différence entre quitter l'école en onzième année et terminer sa douzième année. La prochaine étape sera la même—ils doivent tout simplement se mettre à la recherche des emplois qui sont encore vacants. Où est l'objectif qui peut signifier un meilleur avenir? Et comment peuvent-ils y arriver?

Pour les élèves susceptibles de quitter l'école, on n'a pas de voie bien tracée à leur proposer, pas de conseil facile à leur donner. Il n'y a pas véritablement de voie. L'intérêt, la bonne volonté et la fierté sont très nettement absents. On offre un système, l'éducation. Si vous le quittez, vous vous retrouvez tout seul. Peu importe que vous ayez 16 ou 17 ans, peu d'aptitudes et peu d'idées sur ce que vous pouvez faire à partir de là. On vous a donné votre chance.

Pour ceux qui ont besoin d'une aide spéciale, il y a des programmes spéciaux offrant conseils, formation, hébergement, perfectionnement scolaire, qui couvrent un éventail impressionnant de besoins, *à condition* que l'on sache que les programmes existent et où les trouver; *à condition* qu'on réponde à leurs critères et qu'on soit qualifié. Ils sont là comme soutien, pour remettre sur pieds et pour permettre de profiter d'un emploi quand l'occasion se présente. Mais ils ne représentent aucun système.

Les parents connaissent peu de choses sur ces programmes. Pas plus que les enseignants et les orienteurs. L'orientation a été critiquée par toutes les générations dans presque les mêmes termes—les élèves ne prennent pas au sérieux les cours d'orientation. Les enseignants ne savent pas ce qui s'y passe et la priorité accordée à ces cours est insuffisante. Pourtant, les orienteurs connaissent bien les collèges et les universités. Ils existent depuis des années, avec très peu de changements. Ils fournissent des catalogues de cours et des renseignements sur leurs établissements aux orienteurs et aux élèves. Ils se créent des réputations qui se disséminent et qui complètent le tableau. Ils représentent une voie sur laquelle il est facile de se renseigner. Les orienteurs, même si on leur donne peu de temps et peu d'importance, peuvent donc orienter et conseiller les élèves au sujet des collèges et des universités.

Comparez cette situation avec celle des élèves qui ne vont pas au collège ni à l'université. Ils ont besoin de chercher un emploi. Il y a peut-être des centaines d'employeurs dans la région de l'école et comme ils n'offrent que des emplois subalternes à ces jeunes, ceux-ci ont tendance à se ressembler tous. Mais un emploi subalterne est un début et devrait mener à d'autres emplois qui exigeront d'autres aptitudes et d'autres intérêts. De quels autres aptitudes et intérêts ont besoin ces employeurs et quels sont les jeunes qui les possèdent? Devrait-on conseiller à un jeune d'aller ici, ou là? C'est difficile à dire et c'est donc difficile à conseiller.

Et les programmes gouvernementaux? Il y a des douzaines de programmes de création d'emplois, de formation, de perfectionnement scolaire, d'orientation et de placement, auxquels s'ajoutent des programmes fédéraux, provinciaux et parfois municipaux, chacun avec son propre nom et acronyme, ainsi que sa feuille de renseignements. Ces programmes existent d'une année à l'autre sous une forme ou une autre, mais chacun d'eux change. On en crée de nouveaux, on élimine les anciens. Il faut se rappeler des nouveaux noms de programmes et de leurs acronymes, de nouvelles directives à comprendre. Il faut oublier les anciens. C'est très compliqué. Cette multitude de programmes existe pour une bonne raison. Les gens sont différents et ont des besoins différents, c'est pourquoi on crée de nouveaux programmes, soi-disant meilleurs et plus efficaces. Si tous ces programmes sont présentés sur une seule page, ils forment un ensemble d'un rationalisme surprenant. Mais la plupart des orienteurs, des élèves ni même des responsables de programmes ne semblent pas le voir ainsi.

Pour eux comme pour le public, ces programmes semblent organisés au hasard, des morceaux disparates qui peuvent servir de bouée, mais qui n'offrent aucune orientation. C'est là *leur* réputation, une réputation qui se dissémine et qui complète le tableau.

Pour le jeune qui vient de quitter l'école, c'est un emploi qui offre la véritable orientation. Un emploi lui donne une chance d'apprendre les choses qu'il n'a jamais apprises à l'école, de mettre du pain sur la table et de trouver un toit et de donner à sa vie le genre de stabilité et de direction qui permettent de penser à l'avenir et de le planifier. Un emploi constitue une base solide, un débouché. Pour une jeune de 16 ans, ou de 24 ans, cela veut dire que vous pouvez sortir par une porte, pour entrer par une autre. L'éducation offre la préparation de base, et tôt ou tard le travail fera le reste.

Par conséquent, même s'il n'y a pas de système gouvernemental pour ces décrocheurs, il y a malgré tout un système. Il s'agit du système économique lui-même qui, lorsqu'il fonctionne sans problème, est en expansion et trouve une place pour ceux qui en veulent une. Or, il y a de plus en plus de femmes et de jeunes dans la population active, en plus de l'immigration, des migrations et des changements technologiques; le système a beaucoup de mal à suivre, surtout pour ce qui est des jeunes.

Les jeunes dans la population active

En 1985, 20,6 % des jeunes de l'Ontario âgés de 15 à 19 ans qui n'allaient plus à l'école étaient au chômage. Ces chiffres se comparent à 12,3 % et 8,8 % respectivement pour les tranches d'âge de 20 à 24 ans et de 25 à 29 ans. Ces écarts sont encore plus grands si on compare les différents âges. En 1981 (dernière année pour laquelle il y ait des données sur les jeunes de 16 ans), 19,4 % des jeunes de 15 à 19 ans étaient sans travail. Pour ceux de 16 ans, le chiffre était de 35 %; pour ceux de 17 ans, 27,5 %; pour ceux de 18 et 19 ans, 17,4 % et 15,6 % respectivement. En outre, les plus jeunes ont moins d'aptitudes et, lorsqu'ils trouvent du travail, ils ont plus de chances d'avoir un emploi non qualifié. Ils ont besoin de formation pour pouvoir s'améliorer mais, comme ils ont moins d'aptitudes, l'employeur doit faire un plus gros investissement. Or dans un marché favorable aux employeurs, pourquoi le ferait-il? Au contraire, ces jeunes sont souvent embauchés pour faire un travail particulier qui n'a pas forcément de lien évident avec un meilleur emploi et l'employeur leur donne très peu d'espoir d'obtenir autre chose.

L'expression "emploi sans issue" est devenue de plus en plus courante. Elle revient souvent quand les jeunes essaient d'expliquer pourquoi, au moment où le chômage est élevé, ils refusent le travail qui leur est offert. On l'emploie pour décrire de nombreux emplois non qualifiés, mais elle constitue en fait moins la description d'un emploi que la description d'un milieu de travail particulier, un ensemble de circonstances et l'attitude d'un employeur. Elle est aussi la cause d'un immense manque de compréhension et de beaucoup de rancoeur entre les générations. Il y a, à tout moment, beaucoup d'emplois peu désirables dans l'économie. Certains emplois que l'on décrit comme "sans issue" aujourd'hui n'auraient pas du tout eu cette coloration il y a 20 ans. Pour une personne d'âge moyen, ou plus âgée, il semble inconcevable que personne ne veuille de ces emplois. Qu'est-il arrivé à la morale du travail, se demandent-ils? Tout emploi à une valeur. Il ne s'agit pas seulement de travailler pour le plaisir de travailler, on peut apprendre de nouvelles leçons dans tous les emplois, ou mettre en pratique et réapprendre d'anciennes compétences. Un travail ardu vous donne la chance d'obtenir un meilleur emploi, de commencer au bas de l'échelle et de travailler pour gravir les échelons.

Il y a peu de jeunes qui ne seraient pas d'accord. En fait, les sondages que nous avons mentionnés précédemment confirment le fait que la morale du travail est aussi forte que jamais. Alors, pourquoi tant d'emplois sont-ils rejetés et laissés vacants? Le même emploi, à deux époques séparées par 20 années, peut sembler très différent. Un emploi

"sans issue" est un emploi qui ne mène nulle part. Il s'agit des aptitudes que l'on exige ou que l'on peut acquérir dans un emploi, dans un milieu de travail particulier, et ces choses changent avec le temps. En quoi consiste le marché du travail à un moment donné? Si un employé fait du bon travail, a-t-il d'autres emplois où aller? Les employeurs sont-ils prêts à former leurs employés et à prendre des risques? Quel message nous communiquent les employeurs? L'employeur a-t-il investi quelque chose dans un employé? Est-ce important pour l'employeur qu'un employé obtienne l'emploi, ou considère-t-il que les employés sont interchangeables? Les réponses dépendent de l'état de l'économie et du marché du travail.

Un emploi peut sembler sans issue, mais si le milieu de travail est positif, l'employé lui-même peut arriver quelque part. Mais si ce n'est pas le cas, la personne se sent coincée. Cela se produit plus souvent dans un marché favorable aux employeurs, avec des employés qui ont peu de qualifications. Il y a vingt ans, le travail était peut-être le même, mais le milieu de travail était différent. Il y avait de meilleurs emplois pour ceux qui les méritaient. Il était davantage possible de commencer au bas de l'échelle et de gravir les échelons. On avait le sentiment d'avoir de meilleurs débouchés. Ce sentiment d'avoir des débouchés vient des aspirations que nous avons et des chances que nous pensons avoir de les réaliser. De nos jours, les aspirations sont différentes de ce qu'elles étaient il y a 20 ans. La belle vie se définit davantage en termes matériels. Les images de la télévision et des autres médias transmettent ce message; les parents et les collègues le renforcent. On représente toujours les jeunes avec des stéréos, dans une voiture, dans une maison où ils mènent un certain style de vie. Et le message est évident. Ce style de vie est pour vous, dès maintenant. Pour y arriver, il faut un bon emploi. C'est le moyen de gagner le revenu nécessaire pour acheter ce style de vie. Mais qu'arrive-t-il aux emplois qui paient le salaire minimum ou un tout petit peu plus, *qui ne semblent pas mener à quelque chose de mieux*? Qu'arrive-t-il aux jeunes qui les acceptent? Cela signifie qu'il y a de plus en plus d'emplois qui restent vacants, rejetés par des jeunes qui veulent travailler, mais qui désirent, dans un avenir prévisible, un meilleur emploi et jouir du style de vie qui leur a été promis.

De l'école au travail

Leurs aspirations sont trop élevées, disons-nous. Mais d'où viennent leurs aspirations? Et une fois qu'ils les ont, comment peuvent-ils trouver un moyen de les satisfaire, ou de les diminuer? Ils attendent et ils cherchent un peu plus longtemps pour trouver le bon emploi. Un fois qu'ils

ont attendu, pour rattraper les salaires qu'ils ont perdus en attendant, pour se prouver à eux-mêmes qu'ils avaient raison et que les autres avaient tort, ils attendent encore un peu plus, jusqu'à ce qu'ils ne puissent plus le supporter. Puis enfin, après avoir diminué leurs aspirations, tout ce qu'ils veulent c'est une place pour commencer. Tout ceci prend du temps, bien entendu; du temps sans emploi, peut-être aux dépens du public, du temps qui est essentiellement perdu. Il faudrait enseigner à ces jeunes les réalités du travail, entend-on souvent. Il devrait y avoir des relations plus étroites entre l'école et le monde extérieur. Et c'est vrai, mais pour d'autres raisons. Car les aspirations et les réalités du travail sont deux choses différentes. Plus que jamais auparavant, les jeunes ont des emplois d'été ou des emplois à temps partiel. Ils participent à des programmes d'emplois coopératifs. Ils en savent beaucoup plus sur les réalités du travail, mais leurs aspirations, semble-t-il, demeurent supérieures à ce que le marché du travail peut leur offrir.

Les aspirations viennent d'ailleurs. C'est notre société qui les crée, et les jeunes les adoptent. En tant que parents, nous disons qu'elles sont en général trop élevées—mais pas pour nos enfants. Les aspirations changeront lorsque nous auront modifié nos idées sur la vie, sur les personnes qui peuvent mener la belle vie et sur l'âge auquel elles y arrivent. Le milieu de travail changera quand le marché deviendra moins favorable aux employeurs et qu'ils devront modifier leurs attitudes; lorsque les jeunes seront suffisamment préparés eux-mêmes pour ne pas se sentir coincés dans un emploi "sans issue". Jusque là, il est probable que de nombreux emplois resteront vacants durant les périodes de chômage élevé.

Après être devenu Commissaire à la jeunesse, je me suis demandé ce que nous étions vraiment en train d'essayer de réaliser avec les programmes pour les jeunes, dont certains étaient des programmes de formation, de consultation, d'hébergement et de préparation à l'emploi, et d'autres, des programmes d'emplois. De quoi avaient besoin les jeunes et qu'attendaient-ils de nous et d'eux-mêmes. J'ai décidé que notre rôle était de leur offrir quelque chose qui puisse déboucher sur des possibilités réelles, jusqu'à ce que cela mène à un emploi.

Cela ne semble pas être énorme et peut même ressembler à du charabia bureaucratique. Mais je pensais que si les jeunes pouvaient prendre conscience que ce qu'ils font aujourd'hui accroît leur compétence et leurs possibilités et entraîne des lendemains plus prometteurs, ils s'accrocheraient et ils réussiraient. Si nous ne pouvions pas leur offrir cela, les programmes auraient peu de valeur et seraient à peine utilisés. Tout ceci ressort d'un thème que j'ai mentionné auparavant—*le sentiment d'avoir des débouchés*. Je crois qu'il est dans la nature humaine d'aller toujours dans la direction des débouchés. Chaque société doit le

comprendre et l'ignore à ses risques et périls. Si les débouchés sont bloqués dans une direction, on ira les chercher dans une autre direction. C'est à la société qu'il revient de s'assurer que les débouchés existent partout, dans des directions constructives, sinon les jeunes suivront des voies répréhensibles, parfois même illégales. Il n'est pas facile d'arracher un enfant à la rue, où il peut faire beaucoup d'argent, par la drogue, la prostitution ou d'autres crimes, s'il y a peu d'emplois vacants et peu d'argent à gagner par d'autres moyens. L'A.C. et le bien-être deviennent des débouchés eux-mêmes, bien que légers, s'il n'y en a pas d'autres.

Où se trouvent donc les débouchés de notre société, et à qui sont-ils réservés? Un avenir de changements technologiques peut comporter des perturbations et des bouleversements, mais il apporte aussi de grands débouchés. Cela donne une meilleure chance à ceux qui sont petits, rapides et adaptables. Mais tout le monde n'est pas petit, rapide et adaptable. Qu'arrive-t-il aux autres? Au cours des dernières années, le chômage est devenu un problème de classe moyenne. C'est dû en partie au fait que les parents des classes moyennes et leurs enfants sont plus souvent au chômage. En fait, il y a peu d'entre eux qui sont sans emploi. Pourquoi le problème soulève-t-il tant de passions? Je crois que cela vient d'un sentiment croissant de perte de débouchés qui résulte du chômage. Cela vient du fait qu'il nous semble plus urgent de planifier notre avenir professionnel, qu'il est plus incertain de trouver un emploi pour le nombre d'heures pendant lesquelles on désire travailler, dans son domaine de formation. Essentiellement, cela vient du fait que l'on voit les vastes horizons de la jeunesse commencer à se rétrécir et que l'avenir imprévisible semble soudainement restreint. Les débouchés sont certainement aussi importants qu'ils semblaient l'être à des époques récentes; peut-être même qu'ils le sont plus. Je ne suis pas certain, cependant, qu'ils soient aussi vastes et profonds, et accessibles à autant de monde.

Où sont les débouchés pour les jeunes qui n'iront ni au collège ni à l'université? Où se trouve cette voie qui mène à autre chose? Elle n'existe pas vraiment. Nous orientons ces jeunes dans certaines directions, mais nous ne les orientons pas *vers* quelque chose. Les programmes coopératifs et les autres programmes de travail et d'études combinés, l'orientation, les programmes d'emploi et de formation, l'apprentissage, tout ça est très utile, mais c'est loin d'être suffisant. Ensemble, ils ne présentent aucune voie visible, aucune direction, aucun objectif. Ils ne constituent pas un système.

Ils sont trop fragmentés. Les jeunes, les enseignants, les employeurs, ne peuvent pas voir de relations entre ces programmes et ne font pas le lien entre eux. Ce qui ressemble à des morceaux rapiécés est utilisé comme tel, lorsqu'on les utilise. Nous avons besoin de savoir où nos efforts nous mènent afin de les orienter de façon à atteindre nos objectifs.

Nous avons besoin d'une main-d'oeuvre mieux formée pour améliorer notre productivité et notre compétitivité. Il ne suffit pas d'avoir une élite bien formée. Nous avons aussi besoin d'une plus grande équité. Pour obtenir ces deux résultats, nous devons recoller les morceaux—ils ont beaucoup plus en commun qu'il n'y paraît—et en ajouter d'autres de manière à créer un véritable système d'éducation et de formation. Il doit s'agir d'un système rationnel, qui aboutisse manifestement à une fin et qui puisse être *considéré* comme une réalité, sans problème et sans équivoque, par les jeunes, les enseignants, les orienteurs, les employeurs et le public en général. Nous devons offrir un objectif et des débouchés aux jeunes de 15 ou 16 ans, ou plus, qui n'en ont aucun.

Certains critiques ont exprimé des réserves quant à l'idée de relever trop haut le niveau général de l'éducation et de la formation. La réalité, disent-ils, c'est qu'il y a de nombreux emplois non qualifiés, et beaucoup moins d'emplois qualifiés sur le marché du travail que les gens le voudraient. Ils ont peur qu'une meilleure préparation fera monter les aspirations au-delà de ce que l'on peut offrir, causant les déceptions et les frustrations qui accompagnent le chômage. Ce scénario est peut-être réel, mais l'autre solution—qui est d'éduquer et de former certaines personnes et pas les autres—est cynique et injuste. À l'instar du principe du T.C.I.S., il représente une vue de l'esprit. C'est le bon sens, et c'est facile à défendre, quand on se trouve à une bonne distance du problème. Comme le T.C.I.S., c'est une solution qui ignore complètement ce que notre société est censée représenter.

Sans les aptitudes voulues, l'avenir est restreint. Un emploi sans issue est une chose; un emploi sans issue avec des aptitudes sans issue constitue bien autre chose. Si on est coincé par les deux, on ne peut s'en sortir. Par contre, pour la personne qui est trop qualifiée et qui a un emploi inférieur, les choses peuvent s'arranger avec le temps.

Dans le passé, le passage de l'école au travail semblait presque automatique. Ce n'est pas que l'école et le travail étaient nécessairement reliés, tout au moins pas directement. C'est plutôt qu'ils étaient placés bout à bout—l'un se terminait, l'autre commençait. Dernièrement, avec les problèmes relatifs au travail, ce passage est devenu plus difficile, et pour beaucoup il y a un écart. Nous avons fini par considérer ce passage comme une période de "transition", où les nouveaux besoins doivent être satisfaits par de nouveaux programmes, dont plusieurs ont été mentionnés, pour passer le temps de façon constructive et "combler l'écart" entre l'école et le travail. Auparavant, je croyais que ces programmes devraient être liés et étendus pour former un système parallèle au système d'éducation pour ceux qui en ont besoin. Mais j'ai changé d'avis.

L'éducation et la formation (y compris la plupart des programmes de création d'emploi) sont une seule et même chose présentée sous

différentes formes. Traditionnellement, on les a associées à différents enfants, qui apprenaient différentes choses de différentes façons, mais les distinctions ne sont plus si claires. L'élève des cours théoriques, disons-nous, a besoin d'une meilleure base pratique; l'élève des cours pratiques a besoin de plus nombreuses aptitudes générales pour s'adapter aux changements du travail. L'éducation et la formation deviennent également des besoins permanents qui s'appliquent de plus en plus à tout le monde. Les futurologues nous disent que nous allons passer du travail à l'éducation à la formation, puis à nouveau au travail, plusieurs fois au cours de notre existence. Ces changements doivent se faire rapidement et facilement. Il n'est pas suffisant d'avoir deux systèmes placés bout à bout. Les transitions supposent un début, une fin et des points de rupture qui doivent être franchis. Il faut que nous ayons quelque chose de plus naturel et de plus automatique. Il serait peut-être utile de penser plutôt à l'éducation et au travail comme un *continuum*.

Un continuum éducation-travail nous encouragerait à établir la place du travail dans l'éducation et la place de l'éducation dans le travail, pour le plus grand bien des deux. Cela encouragerait aussi la création d'un système approprié et nécessaire de préparation des élèves qui ne vont pas suivre la voie théorique. C'est le système éducatif qui serait responsable d'un tel système. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, la psychologie de la méthode actuelle, où la responsabilité se perd le plus facilement et le plus rapidement vis-à-vis de ceux qui présentent le plus de problèmes, ne fonctionne pas. Dans ce cas, le système garderait sa responsabilité. Les élèves âgés de 16 ans pourraient chercher du travail ou poursuivre leurs études comme maintenant, ou choisir une troisième voie qui offrirait une combinaison d'études et de travail, tout à fait comme le système allemand, sur une période de 2 ans. Le système éducatif étendrait sa responsabilité à tous les jeunes âgés de 18 ans et moins. L'éducation offrirait l'éducation-formation à plusieurs et un service d'orientation-référence aux autres, en s'assurant qu'ils obtiennent un emploi, participent à un programme de création d'emploi ou aient d'autres occupations qui correspondent à leurs besoins.

Un tel système relierait les écoles à leur collectivité, donnant à l'éducation l'accès aux ressources plus vastes dont il a besoin et qui existent déjà; donnant à la collectivité, aux bénéficiaires et à ceux qui ont des actions dans le système une occasion et les moyens de mieux répondre à ses besoins. Il relierait les divers programmes d'éducation, d'orientation, de formation et de création d'emploi. Et le décrocheur éventuel? Jusqu'à présent, le système éducatif lui apportait très peu sur le plan pratique et psychologique pour l'empêcher d'échouer. Ce système encourage le succès—il mène d'une chose à une autre et offre le sentiment d'avoir des débouchés. Les implications sont énormes pour ces jeunes et pour la société elle-même.

TROISIÈME PARTIE

Conclusions

J'ai dit au tout début que le chômage était un problème intangible. À mon avis, quand nous le cernerons, nous pourrons commencer à nous y attaquer. C'est ce que j'ai essayé de faire dans ce rapport. Certains trouveront que le tableau que j'ai décrit est sombre, presque sans espoir. Je ne le crois pas, car j'estime que rien n'est aussi désespérant que de trouver de l'espoir par des moyens qui n'en offrent aucun. Le véritable espoir commence au moment où on connaît les sentiers qui sont sans issus, car il est alors possible de s'engager dans des voies véritablement prometteuses. Je crois que nous pouvons faire beaucoup mieux et je suis plein d'espoir.

J'estime que le public et les gouvernements fédéral et provincial ne sont pas satisfaits des taux de chômage actuels et qu'ils veulent faire mieux. *Dans quelle mesure* voulons-nous faire mieux, je n'en suis pas si sûr. Instinctivement, nous aimerions que tous ceux qui désirent travailler et qui sont aptes à le faire aient un emploi. Nous voulons le (véritable) plein emploi. Instinctivement, en effet, nous souhaitons une foule de choses, dont certaines sont sans doute irréalisables, même après beaucoup de jonglage et de compromis. Que sont donc nos priorités? Quelle importance attache-t-on au plein emploi? Dans quelle mesure sommes-nous prêts à renoncer à certaines choses pour l'atteindre?

Je ne suis pas certain que nous le sachions. Le public, d'après les sondages, indique clairement que le chômage constitue sa principale préoccupation. Mais ce n'est pas la même chose que de dire que notre objectif devrait être le plein emploi. Les gouvernements ne s'expriment pas par l'intermédiaire de sondages d'opinion, mais semblent à leur manière partager la préoccupation du public. Pourtant, les gouvernements ont mis en oeuvre des politiques et des programmes qui sont loin d'avoir abouti au plein emploi. "Le but de chaque chose, c'est ce qu'il fait," déclarait le cybernéticien Stafford Beers. Est-ce que signifie que, pour les gouvernements passés et présents, l'objectif n'était *pas* le plein emploi? Ou se pourrait-il que la dichotomie apparente entre les intentions exprimées, les mesures prises et les résultats ne soit pas intentionnelle,

mais plutôt le produit d'une *incompréhension* de ce que ces politiques et programmes peuvent ou ne peuvent pas faire? Dans l'atmosphère intangible qui entoure le chômage, je ne suis pas sûr que nous le sachions.

Ce rapport essaie de démêler ces confusions et ces incompréhensions de façon à s'attaquer à certaines questions fondamentales—quels sont nos buts réels? quel est notre véritable objectif de chômage?—afin que nous sachions exactement où nous en sommes.

Ces questions sollicitent des réponses. Il ne devrait plus être possible de se cacher derrière l'espoir ou l'incompréhension, car trop de questions s'éclaircissent. Dans la situation actuelle, nous n'aurons *pas* le plein emploi en Ontario, ni au Canada—ni demain, ni l'an prochain, ni dans 10 ans. Ce n'est pas tout le monde, ce n'est même pas 75 % des gens de l'Ontario, qui termineront leur douzième année—ni demain, ni l'an prochain, ni dans 10 ans. Cette situation ne changera pas si on ne comprend pas et si on n'aborde pas ces questions d'une autre manière. Une fois que ces questions seront éclaircies, même si elles ne sont pas exprimées, elles constitueront néanmoins une réponse. Et les politiques et les programmes qui sont mis en oeuvre atteignent leur objectif. Parce qu'à ce moment-là, nous avons une perception réaliste de la situation.

Pour moi, ce rapport contient un message principal. Les taux de chômage élevés en Ontario et au Canada sont un problème à long terme et devraient être traités comme un problème *permanent.* C'est un message qui comporte des implications fondamentales. Le statu quo n'est pas suffisant. Nous devrons finir par comprendre et attaquer le problème du chômage d'une autre manière.

Un problème permanent crée des fardeaux permanents, qui sont plus pénibles à supporter. Cela signifie qu'il y a plus de gens qui restent au chômage plus longtemps, plus d'argent consacré à l'A.C.. aux programmes de création d'emplois et à d'autres soutiens. Cela signifie qu'il faudra continuer d'acquitter la facture financière, la reprise économique offrant peu de répit. Avec le temps, cela signifiera une impatience croissante, car de plus en plus de chômeurs et de personnes employées accepteront de moins en moins leur fardeau. Les employés finiront par se lasser et se désintéresser; les chômeurs seront plus vulnérables. Ce qui a été donné peut être repris.

Cela signifie aussi que l'on reconnaît l'existence d'une certaine dichotomie sur le lieu de travail, au moins en partie, avec des emplois vacants d'un côté et des chômeurs de l'autre. C'est dû en partie à la situation géographique, des emplois et des gens, au fait que les aptitudes ou les renseignements sur l'emploi sont inadéquats. Mais le problème vient souvent des aspirations, ce qui est plus permanent et plus difficile à régler. Notre société est basée sur la recherche de la quantité et de la qualité, sur les débouchés et sur la mobilité dans l'échelle sociale. Ce

sont les aspirations élevées qui attisent cette recherche. Ces aspirations sont à la fois engendrées par notre société et nécessaires à notre société. Mais pour *compenser* nous devons avoir certains emplois qui ne répondent pas aux aspirations, vacants, au moins pendant un certain temps, tout le temps. Et le temps, c'est du chômage.

Or le plus important, c'est qu'un problème permanent requiert des solutions permanentes et systémiques qui doivent être fondées sur certains principes philosophiques. J'ai déjà discuté brièvement des méthodes adoptées par la Suède, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest dans le domaine du chômage et de la formation, ainsi que des attitudes qui les sous-tendent. Quelles attitudes sociales et économiques partageons-*nous*? La croissance économique, l'égalité des chances, le plein emploi—voilà quelques-uns des mythes que *nous* partageons. Ils sont bien compris, axiomatiques et, dans un certain équilibre accepté, laissés largement au fonctionnement normal du système. Mais si l'équilibre accepté est menacé, si les mythes entrent en conflit en plus de se combiner, qu'arrive-t-il?

On n'a pas vraiment besoin d'une politique de plein emploi si on a presque le plein emploi, si le plein emploi semble être à notre portée, sans une telle politique. On n'a pas vraiment besoin de penser à un emploi comme un *droit*, s'il y a toujours un emploi qui nous attend. On n'a pas vraiment besoin d'un revenu annuel garanti si tout le monde a déjà un revenu annuel satisfaisant. Par contre, s'il n'y en a pas et si, en mettant de côté les confusions et les incompréhensions, demain n'est pas différent d'aujourd'hui, si les problèmes sont permanents, il existe un besoin.

On a besoin d'un objectif *déclaré*, pour que l'on puisse former un consensus autour de cet objectif, faire ce qu'il faut pour l'atteindre et être jugé en fonction de cet objectif. Il faut du temps pour tout faire, la réalité n'est bien souvent qu'un petit peu de progrès à la fois, mais si l'objectif est déclaré, la direction à suivre est claire, bien comprise. Un programme conçu pour un problème particulier mais limité résoudra peut-être ce problème, mais son effet s'arrêtera là. Il n'a pas de retombées. Un gros problème comme le chômage a besoin d'avoir des retombées, car il n'y a jamais assez d'argent, il ne peut jamais y avoir assez de programmes pour qu'ils puissent à eux seuls le régler efficacement. Les programmes de création d'emploi, les programmes de formation, les programmes visant à raccourcir la semaine de travail, à encourager le partage du travail et la retraite anticipée, à garder les jeunes plus longtemps à l'école ou en dehors de la population active, sont tous utiles, mais ils ne représentent que la somme de leurs composantes. Et la somme sera toujours très loin de résoudre le problème.

Mais lorsqu'il y a un consensus, un but—le plein emploi—et que

des composantes de programmes sont modifiées de façon à atteindre ce but, il se passe quelque chose. Il y a des retombées. Des gens ayant des mandats différents sont influencés; des politiques et des programmes sont mis en oeuvre avec l'idée d'atteindre le plein emploi, dans des domaines qui n'ont souvent rien à voir. Les avantages sont incommensurables. Il s'agit de la puissance d'une idée, d'un consensus et d'un but déclaré, catalytique.

C'est ce que les Suédois et les Allemands de l'Ouest ont fait. Reconnaissant que le chômage et la formation sont des problèmes importants et *permanents*, ils ont mis en place des solutions permanentes dans leur système. Peu importe *comment* ils l'ont fait. Il y a sûrement d'autres moyens, peut-être meilleurs, d'arriver au même résultat. Ils ont essayé différentes méthodes et apporté plusieurs changements eux-mêmes. Mais les principes et les buts, que nous partageons et qu'ils ont réalisés, n'ont pas changé.

Peut-être que dans 25 ans ou plus, le travail sera considéré moins important. Certains futurologues imaginent que d'ici là la semaine de travail aura été réduite à 20 heures et que le travail aura été redéfini pour inclure pratiquement tout ce que nous faisons; que le revenu et le travail ne seront pas si reliés qu'ils le sont actuellement. Peut-être. De toute façon, cela viendra plus tard. Pour l'instant, c'est par le travail que nous satisfaisons nos besoins pratiques quotidiens. C'est l'outil qui nous sert à faire du lendemain un jour meilleur.

On peut être très tenté de se retenir. De vouloir se répandre en excuses parce que le problème et les solutions sont compliquées; de se sentir intimidé par les réalités du partage des compétences; d'être embarrassé par les pensées visionnaires; d'abandonner le tableau du chômage, presque sans le savoir; et de trouver refuge dans un projet de moindre envergure. Nous pourrions laisser l'emploi devenir l'aptitude au travail, le court terme devenir le long terme et le long terme devenir indéfini et flou, et proposer un ensemble courant de politiques et de programmes, dans un catalogue de recommandations, qui soit étonnant de bon sens; qui semble répondre au problème en question et qui donne l'impression et l'espoir que, si tout est fait exactement suivant les recommandations, le résultat sera le plein emploi. Pourtant, quand on tire un trait sous toutes les propositions, et que l'on additionne leurs résultats, la fin n'est jamais le plein emploi, ni même quelque chose qui s'y rapproche.

Et alors, que pouvons-nous faire d'autre? Tout d'abord, nous avons besoin, *avant tout*, d'un engagement politico-public clair envers le plein emploi. Les politiques et les programmes particuliers peuvent venir plus tard, comme résultat du consensus, dans la mesure du possible, et du leadership gouvernemental. Ce n'est qu'en s'engageant expressément en

faveur du plein emploi que l'on peut concentrer nos efforts sur le chômage; c'est seulement en mettant l'accent sur le chômage que l'on peut lui donner la priorité qu'il mérite et dont il a besoin. Ce n'est qu'alors que l'on créera un contexte et un sentiment d'urgence pour des questions qu'il est sinon trop facile d'ignorer ou de repousser à plus tard, comme celles du partage du travail, de la semaine de travail plus courte et du revenu annuel garanti. Par contre, si on ne prend pas d'engagement en faveur du plein emploi, tout le reste n'a guère d'importance.

En ce qui a trait au décrocheur, afin d'obtenir une meilleure productivité et une plus grande équité, nous avons besoin d'un système d'éducation-formation. Il y a un certain temps que nous l'avons compris, mais nous avons accompli très peu dans ce domaine. Le "double système" allemand peut sembler un bon modèle, mais nous ne sommes pas allemands. En Ontario, il n'y a pas la même relation éducation-formation-employeur qu'en Allemagne. Le travailleur qualifié n'a pas le même prestige. Son salaire est inférieur, ses possibilités d'avenir sont plus limitées. Certains de ces facteurs sont en train de changer. Relativement parlant, les salaires et les débouchés, et même les attitudes vis-à-vis de ce genre de travail, se sont améliorés. Dans notre esprit, tout au moins, la formation professionnelle est considérée comme une voie souhaitable. Dans notre coeur, nous avons encore du chemin à faire.

Nous avons des programmes de formation professionnelle et d'éducation coopérative, mais les parents se battent pour garder leurs enfants dans le milieu de l'éducation théorique, et plusieurs élèves décrochent. Nous avons des programmes de création d'emploi et de formation, mais seul un petit pourcentage des employeurs offrent une formation à leurs employés, ce qui est très révélateur. Les jeunes, les parents et les employeurs ne veulent pas s'engager dans des voies qui, dans les faits sinon dans les termes, sont si évidemment secondaires. On ne peut pas produire des résultats de première classe avec un système de deuxième classe, ou sans système du tout.

La piste intangible du chômage m'a mené dans plusieurs directions. Elle m'a conduit à l'éducation et à la formation, aux problèmes systémiques de l'économie et de structure familiale, au revenu familial et au logement, à l'effet de la pauvreté. Cette recherche a renforcé en moi le sentiment que les choses sont reliées entre elles. Avec le temps, les nombreuses leçons et impressions que j'en ai retirées se sont réduites à deux—l'importance du travail et l'importance des débouchés. Elles sont toutes deux essentielles à notre bien-être pratique et psychologique. Elles sont toutes deux des fondements de base de notre société. Les changements économiques et sociaux leur font subir des pressions et continueront sans doute de le faire. Il est temps que les gouvernements fédéral et provincial réaffirment leur engagement dans ces deux domaines.

Recommandations

1. Que le premier ministre nomme un comité de ministres principaux, y compris les ministres du Trésor et de l'Économie, de l'Éducation, du Travail, de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, des Collèges et Universités, et de la Formation professionnelle, en lui demandant de proposer, dans six mois, une stratégie destinée à atteindre le plein emploi.
2. Que le premier ministre nomme un comité de ministres principaux, y compris les ministres du Trésor et de l'Économie, de l'Éducation, du Travail, de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, des Collèges et Universités, et de la Formation professionnelle en lui demandant de proposer, dans six mois, une stratégie pour la mise en oeuvre d'un système d'éducation et de formation.